Recht, Verwaltung und Politik im Neuen Deutschland

Herausgegeben von

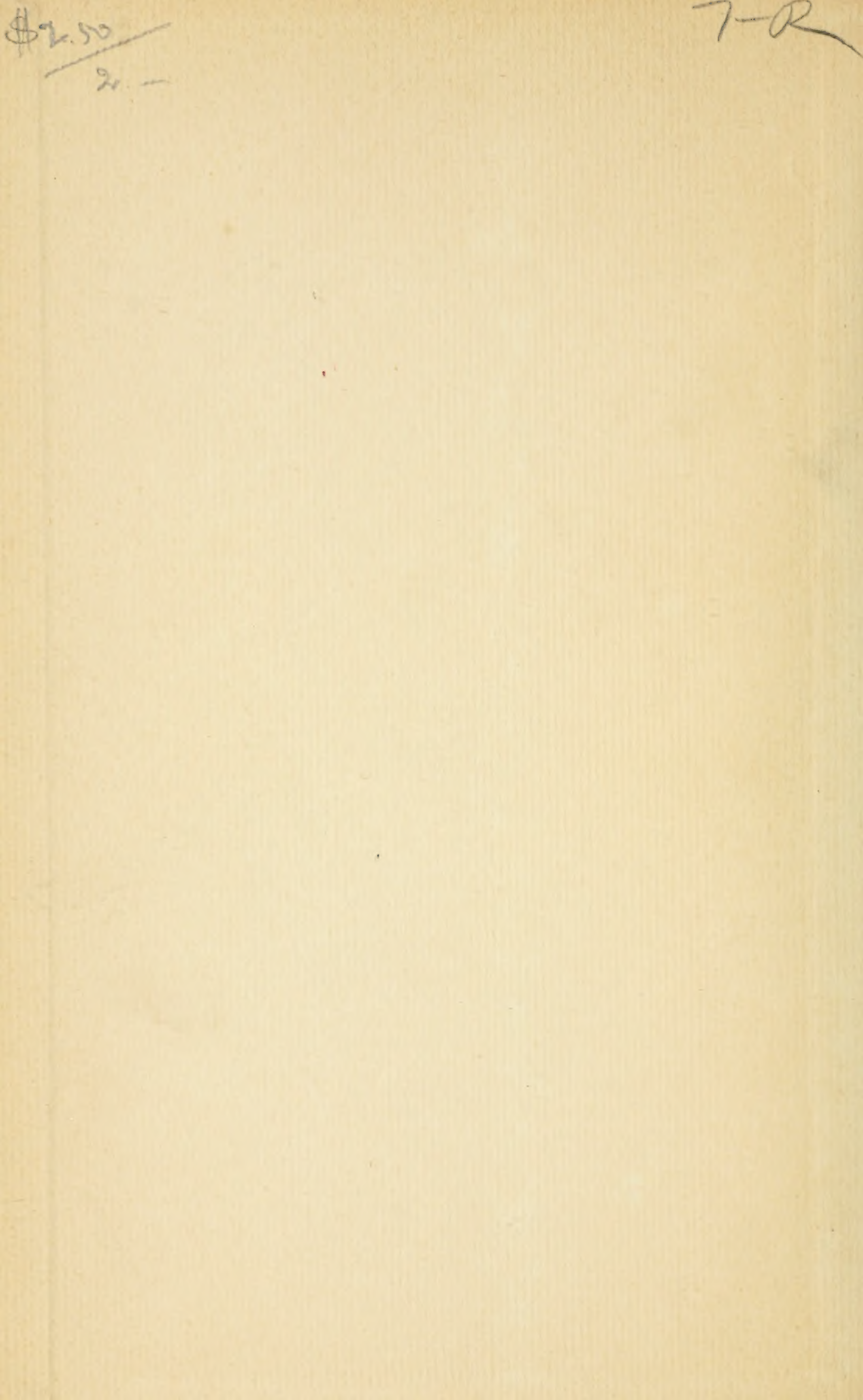
Dr. Alfred Bozi und Dr. Hugo Heinemann
Richter in Bielefeld Rechtsanwalt in Berlin

Beiträge:

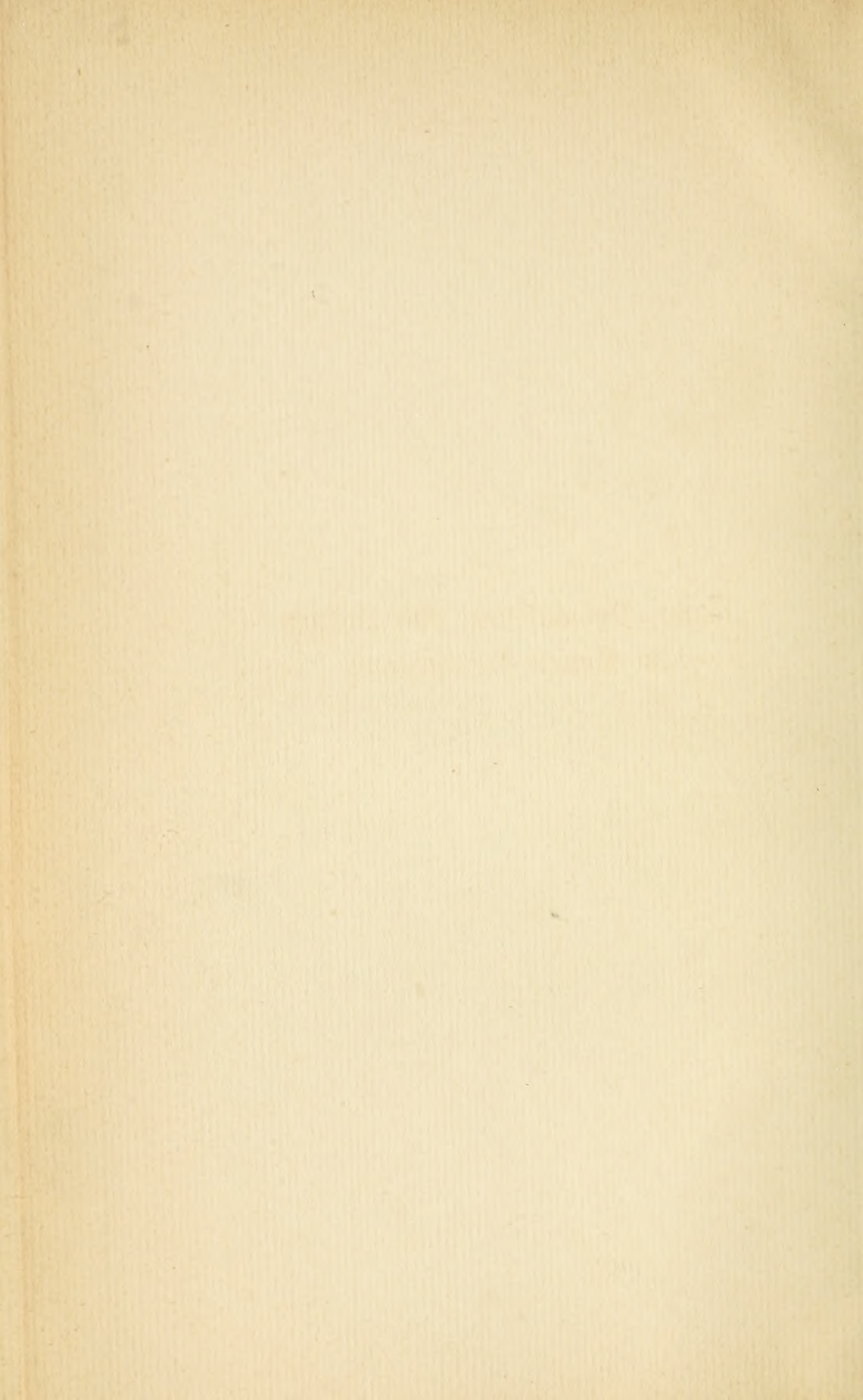
G. Bamberger, G. Bernhard, Th. Brauer, v. Campe, A. Cohen, H. Dieck, W. Franz, M. v. Hagen, W. Heine, H. Heinemann, A. Hoffmeister, O. Jöhlinger, E. Lederer, Th. Leipart, K. v. Lilienthal, H. Lindemann, W. Marx, A. Müller, F. Niebergall, A. Pappritz, H. Preuß, W. Rein, F. Riß, C. Severing, R. Wissell



Verlag von Ferdinand Enke in Stuttgart
1916







Recht, Verwaltung und Politik
im Neuen Deutschland

Recht, Verwaltung und Politik im Neuen Deutschland

herausgegeben von

Dr. Alfred Bozi und Dr. Hugo Heinemann
Richter in Bielefeld — Rechtsanwalt in Berlin

Beiträge:

G. Bamberger, G. Bernhard, Th. Brauer, v. Campe,
A. Cohen, H. Dieck, W. Franz, M. v. Hagen, W. Heine,
H. Heinemann, A. Hoffmeister, O. Jöhlinger, E. Lederer,
Th. Leipart, K. v. Lilienthal, H. Lindemann, W. Marx,
A. Müller, F. Niebergall, A. Pappritz, H. Preuß,
W. Rein, F. Riß, C. Severing, R. Wissell



Verlag von Ferdinand Enke in Stuttgart
1916

Druck der Union Deutsche Verlagsgesellschaft in Stuttgart.

Die Aufsatzsammlung „Die Arbeiterschaft im neuen Deutschland" von Friedrich Thimme und Karl Legien ist meines Wissens der erste literarische Versuch, politische Gegner zu organischer Gemeinschaftsarbeit an einer großen sozialen Frage zusammenzuführen. Auf eine Bemerkung des Unterzeichneten im „Tag", die Scheu, in fremde Ideen einzugreifen, werde andere davon abhalten, die künftigen Aufgaben des Rechts und der Verwaltung in ähnlicher Weise zur Erörterung zu stellen, gab Herr Dr. Thimme selbst zu dem vorliegenden Werke die Anregung.

Die Grenzen waren aber anfangs zu eng gezogen. Die wichtigsten Fragen drängten in das Politische hinein, wo die zersetzende Wirkung eines wechselseitigen Vernichtungskampfes am unmittelbarsten empfunden war, und wo man daher von dem Parteifrieden in erster Linie praktische Erfolge erwartete. So wurde aus „Recht und Verwaltung" „Recht, Verwaltung und Politik".

Aber auch der Aufbau mußte eine Änderung erfahren. Nach dem ursprünglichen Plane sollten die Abhandlungen von dem Unterzeichneten eingeleitet und von Herrn Dr. Heinemann, der schon zu den Mitarbeitern des Thimme-Legienschen Buches gehört hatte, mit einem Schlußworte versehen werden. Die Einleitung sollte einen allgemeinen Ausblick geben; sie sollte parteilos zeigen, wie der Geist der Gegenwart mit seinen neuen Maßstäben auch in Recht und Verwaltung sich niederschlage. In dem Schlußwort sollte das Ganze unter einem allgemeinen Gesichtspunkte rückläufig zusammengefaßt werden. Herr Dr. Heinemann hat nun an Stelle dieses Schlußwortes das Koalitionsproblem zum Gegenstand einer besonderen Abhandlung gemacht. Es geschah das in der Erwägung, daß die bedeutsamen Folgen einer erweiterten Koalitionsfreiheit für das gemeine Recht und seine Auslegung stärkerer Betonung bedurften. Indem hierbei aber gleichzeitig eingehend der Zusammenhang mit den treibenden Kräften der Gegenwart dargelegt wurde, rückte die

Abhandlung von selbst aus der Reihe der Sonderaufsätze an den Platz einer allgemeinen Einführung. Damit traten an diese Stelle allerdings auch Einzelfragen, deren Erörterung naturgemäß den Parteistandpunkt hervortreten läßt. Dieser dispositionelle Mangel wird aber reichlich durch den Vorteil aufgewogen, daß nunmehr der alle Parteien verknüpfende vaterländische Standpunkt in positivster Form von einem Mitgliede derjenigen Partei vertreten wird, die man sich bisher nur als die verneinende vorstellte.

Unter diesen Umständen und in dem Wunsche, das Buch nicht bis zu einem den Absatz erschwerenden Umfange anschwellen zu lassen, glaubte der Unterzeichnete, im eigensten Interesse des Unternehmens, sich auf die Herausgeberarbeit beschränken und von der Beifügung eines eigenen Aufsatzes absehen zu sollen.

Bielefeld, im Juni 1916.

Dr. Alfred Bozi.

Inhaltsverzeichnis.

1.

Die soziale Kraft der Koalition.

Von Rechtsanwalt Dr. **Hugo Heinemann**, Berlin.

In der für den Fortbestand des Deutschen Reiches ernstesten Stunde, am 2. Dezember 1914, sprach der Reichskanzler von der Tribüne des Reichstags gleichsam ex cathedra zum deutschen Volk. Er fand Töne von einer Schönheit und einem Schwung, wie wir sie dort nur selten gehört haben, er verkündete das Fallen der Schranken, die eine öde und dumpfe Zeit lang die Glieder des Volkes selbst gegeneinander aufgerichtet hatten in Mißverstand, Mißgunst und Mißtrauen, und knüpfte daran die Forderung, daß die Kämpfer künftiger politischer Schlachten in ihrem Gegner stets nur mehr den Deutschen achten. Aus diesem Gedankengang heraus ist vor einigen Monaten ein Buch erschienen, das für das hiermit der Öffentlichkeit übergebene den Anstoß geliefert hat und ihm Vorbild geworden ist[1]. Der Direktor der Bibliothek des preußischen Herrenhauses und der an der Spitze des stolzen Baues der deutschen Gewerkschaften stehende Mann haben in den Tagen des blutigen Ringens unseres Vaterlandes um seine Existenz und seine Kultur sich zusammengefunden, in dem Gedanken, daß zwischen der Arbeiterklasse und den anderen Klassen der Gesellschaft trotz zahlreicher, in der ökonomischen Entwicklung begründeter Gegensätze eine Gemeinsamkeit von Anschauungen und Interessen vorhanden sei, die in den heißen Kämpfen des Alltags oft übersehen wurde und erst durch die über uns hereingebrochene Katastrophe, die uns alle zu Schicksalsgenossen gemacht hat, kraftvoll in die Erscheinung getreten ist. Dem Rufe dieser beiden Männer ist eine Anzahl bürgerlicher Gelehrter und von uns Sozialdemokraten gefolgt, um aus der so gewonnenen Erkenntnis in einer gemeinsamen Schrift die Folgerung zu ziehen, daß ein Zusammenarbeiten aller Teile des Volkes in den Lebensfragen der Nation nicht bloß möglich, sondern als Voraussetzung der Vollendung unserer nationalen Sicherung notwendig ist.

Eine solche Gemeinsamkeitsarbeit aber darf, wenn sie positiv aufbauende Wirkungen hervorbringen will, nicht in mehr oder weniger allgemein gehaltenen Redewendungen stecken bleiben, nicht in abstrakten Ideengängen sich bewegen, auch nicht ihre Aufgabe allein in der Erziehung

[1] Die Arbeiterschaft im neuen Deutschland, herausgegeben von Friedrich Thimme und Carl Legien, Leipzig 1915, S. Hirzel.

zur staatsbürgerlichen Gesinnung sehen. Sie muß vielmehr Stellung nehmen zu den konkreten Fragen des Staatslebens und den großen Problemen, die die Gesetzgebung unmittelbar nach dem Kriege zu lösen haben wird. Dies ist in den nachstehenden Abhandlungen versucht worden, nicht etwa in dem Sinne, daß wir ein vollständiges gesetzgeberisches Programm aufgestellt haben und der Öffentlichkeit unterbreiten. Davon kann schon deshalb keine Rede sein, weil, abgesehen von den beiden Herausgebern, keiner der Mitarbeiter von den Beiträgen der anderen vor dem Erscheinen des Buches Kenntnis hatte, jeder Verfasser also allein für die von ihm vorgetragenen Ansichten die Verantwortung trägt. Hinzu tritt aber noch ein sachlicher Grund. In einem der besten und anregendsten Bücher, die uns der Krieg gebracht hat: „Das deutsche Volk und die Politik", weist Hugo Preuß darauf hin, daß die Umbildung im inneren Staatsleben Deutschlands, die wir nach dem Kriege erwarten, nur ein innerlicher Entwicklungsprozeß sein kann, nicht eine Summe äußerlicher Maßnahmen und formaler Gesetze. „Sicherlich müßte jener Umbildungsprozeß in mannigfacher Weise auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung zum Ausdruck kommen ... Indessen auch wenn eine solche wünschenswerte Gesetzgebung möglich sein sollte ohne eine innerliche geistig-politische Umgestaltung, ... so könnte doch die neuzeitliche Gesetzgebung nicht den Geist einer neuen Zeit erzeugen, während dieser Geist in organischer Entfaltung jene Gesetzgebung von innen heraus schaffen und gewährleisten würde. Das letztere ist politisch wirksame, das andere politisch unwirksame Gesetzgebung."

Wollen wir uns über die Richtung klar werden, die dieser Umwandlungsprozeß nehmen muß, so ist sie uns durch die unerbittlichen Erfahrungen des Weltkrieges klar vorgezeichnet. Wohin wir blicken, sehen wir überall dieselbe Erscheinung. Da, wo im Frieden dem Einzelnen die Möglichkeit gegeben war, sich kollektiv zu betätigen, sei es als Bestandteil des Staatsganzen oder einer anderen öffentlichrechtlichen Korporation, sei es als Glied des in Verbänden oder Organisationen konzentrierten Willens der Berufsgenossen und Wirtschaftsverwandten, trat das volle Verantwortlichkeitsbewußtsein des Individuums gegenüber der Gesamtheit als der höheren Einheit sofort in die Erscheinung, sobald es galt, dem deutschen Volke die Riesenkräfte zur Überwindung einer Welt von Feinden zu verleihen. Auf den Gebieten aber, wo es dem Einzelnen gestattet war, sich im Frieden ohne Rücksicht auf das öffentliche Wohl völlig schrankenlos zu bewegen, lediglich seinen Sonderinteressen zu dienen und seine Freiheit voll auszunützen, sei es auch auf Kosten der Unfreiheit aller anderen, sahen wir in den Tagen des Krieges ein gründliches Versagen. Auf den ersten Blick wirkt es frappierend, mit welcher Sicherheit und Energie die

Militärverwaltung ihre Anordnungen erläßt und durchführt, und wie zaghaft und zurückhaltend demgegenüber die Zivilverwaltung vorgeht, und ebenso, welches Vertrauen und welche Bereitwilligkeit von der Bevölkerung jener entgegengebracht wird, während passive Resistenz und häßliche Ausnützung jeder gesetzlichen Lücke die Maßnahmen dieser zu durchkreuzen versuchen. Nicht als Folge staatlichen Zwanges, sondern in dem Gedanken, ein hohes staatsbürgerliches Recht auszuüben, ist das deutsche Volk dem Rufe zu den Fahnen gefolgt und aus unserem Berufsheer ein Volk in Waffen geworden, wie die moderne Geschichte seinesgleichen nie gesehen hat. Viel, ja wohl das meiste hat dazu die Bewunderung beigetragen, mit der das Volk zu den Leistungen unserer militärischen Verwaltung aufblicken konnte, und zwar einmal auf deren eigenstem Gebiete, dem blutigen Kampfe zum Schutze des Vaterlandes gegen den äußeren Feind. Nicht minder aber fanden die Kraft und die Intelligenz volle Zustimmung, mit denen die militärischen Behörden in die heimische Volkswirtschaft eingriffen. Ihr war in diesem Kriege eine Aufgabe von ganz ungeheurer Tragweite zugefallen, nachdem England in einem bisher unter Kulturnationen unbekannten Maße durch seinen Aushungerungsplan und sein rücksichtsloses Vorgehen gegenüber allen irgendwie ereichbaren deutschen Vermögenswerten Deutschland wirtschaftlich so schwer wie möglich zu schädigen als eines seiner hauptsächlichsten Kriegsziele proklamiert hatte. Die heimische Volkswirtschaft mußte daher nicht nur die ins Riesenhafte wachsenden Kosten für die kriegerischen Operationen tragen, sondern das einer belagerten Festung vergleichbare, vom Weltmeer und damit von der Zufuhr an Nahrungsmitteln und Rohstoffen abgeschnittene Vaterland unterhalten. Wo auch immer behufs Erreichung dieses Zieles die militärischen Behörden in das freie Spiel der Kräfte eingriffen und gegen den bisher als Triebkraft unseres Wirtschaftssystems gepriesenen Egoismus Front machten, geschah dies großzügig und nach einem wohldurchdachten Programm. Und weite Kreise, die in dem „Militarismus" bisher nur immer den schwarzen Mann und den Hort der Reaktion sahen, erkannten nachdrücklichst an, daß die hohen militärischen Stellen nicht nur mit der in Friedenszeiten üblich gewesenen, gegen die gewerkschaftliche Bewegungsfreiheit gerichteten repressiven Sozialpolitik gebrochen, sondern auch auf mannigfachen Gebieten — man denke z. B. an den Tarifvertrag — Taten vorbildlicher positiver Sozialpolitik verrichtet haben.

Ein wie ganz anderes und weit weniger erfreuliches Bild bietet sich dagegen da, wo es im Frieden an einem organischen Zusammenschluß der Gleichgesinnten und Gleichdenkenden fehlte, wo die auf ein gemeinsames Ziel gerichtete Massenkraft nicht vorhanden war, vielmehr allein die Idee der Erlangung des größtmöglichen Sondervorteils triumphierte.

Dahingestellt bleiben kann hier die nicht in den Rahmen dieses Aufsatzes gehörige Frage, ob es nicht dem Bundesrat möglich gewesen wäre, durch schärfste Maßnahmen die Schwierigkeiten auf wirtschaftlichem Gebiete erfolgreicher zu überwinden. An dieser Stelle soll vielmehr nur auf die Widerstände hingewiesen werden, die die unorganisierten, ausschließlich auf die Freiheit der Bewegung eingestellten Interessentenkreise den behördlichen Maßnahmen entgegensetzten, mochten diese noch so sehr in der Erreichung des Kriegszweckes begründet sein. Es ist beschämend, daß das bittere, nicht übertriebene Wort fallen mußte, der Wucher sei heute die normale Verkehrsform geworden. Bereitwillig hat das Volk sein Leben hingegeben. Den Profit zu opfern, dazu konnte man sich nicht entschließen. Alle Ermahnungen und alle in Gestalt der verschärften Wuchergesetzgebung sogar bis zur staatlichen Ächtungserklärung gesteigerten Strafandrohungen vermochten nicht die Erkenntnis zum Gemeingut zu machen, daß heute die unentbehrlichen Lebensmittel den Charakter einer Ware vollständig abgestreift haben und zu nationalen Verteidigungsmitteln geworden sind, so daß, wer hier aus privaten Gewinninteressen spekuliert, sich in nichts von dem als infam geltenden Deserteur oder dem verächtlichsten Subjekt, dem Überläufer unterscheidet.

Ziehen wir aus all diesen in der Kriegszeit gesammelten Erfahrungen das Fazit, so ergibt sich: Überall da, wo die staatliche Organisation schon in den Zeiten des Friedens bestand, wie beim Eisenbahnwesen und der reifsten Frucht des Staatssozialismus, dem Militärwesen mit der allgemeinen Wehrpflicht, wurden die gewaltigsten Aufgaben glatt bewältigt. Wo es dagegen an der Organisation und der Herrschaft des Staatsgedankens als des unter allen Umständen übergeordneten Elementes fehlte, stellten sich nur mit größter Anstrengung zu überwindende Schwierigkeiten heraus.

Es kann daher nicht wundernehmen, daß der politische Umwandlungsprozeß, den das deutsche Volk unmittelbar nach dem Friedensschluß herbeisehnt, in der Richtung liegt, der Deutschland seine Siege verdankt, der straffen Durchführung des Kollektivgedankens. Der Zeiger der gesellschaftlichen Uhr weist auf Gemeinschaftsorganisation und Bindung. Man verlangt, daß die Staatsgewalt regulierend und zügelnd in den Verkehr eingreife, daß sie durch Aufstellung unabdingbarer, zwingender Vorschriften der Vertragsfreiheit da, wo dies das Allgemeinwohl erheischt, Schranken ziehe, daß das staatliche Leben auf Gemeinsinn, Disziplin und Sozialmoral aufgebaut, kurz, daß das ganze Recht von der Idee der Gemeinnützigkeit durchzogen werde. Wenn diese Forderungen sich zwar für den, der die feinen Schwingungen der Volksseele zu belauschen versteht, vernehmlich, aber trotzdem nicht polternd und lärmend äußern, so hat dies darin seinen Grund, daß wir alle heute nur von dem einen

nächstliegenden Gedanken erfüllt sind, den Brand des Staatshauses zu löschen. Ist dies aber geschehen, haben wir es vor äußeren Störungen bewahrt, und ist es uns durch die für seinen Schutz gebrachten unsäglichen Menschenopfer hundertfach ans Herz gewachsen, dann wird sich das Verlangen mit unwiderstehlicher Gewalt durchsetzen, das Gebäude auch in seiner inneren Einrichtung für alle wohnlich zu gestalten. Daß nur einige wenige sich darin behaglich fühlen, dafür haben die Besten unserer Feuerwehrmannschaften nicht ihr kostbares Leben gelassen.

Gewiß hatten wir schon im Frieden starke, auf dem Grundsatz der Beugung des Sonderwillens vor den gemeinsamen Interessen des Standes oder Berufes aufgebaute Organisationen. Landwirtschaft, Industrie und Arbeiterschaft wetteiferten, ihre Leistungsfähigkeit durch kraftvolle Steigerung der Selbsthilfe zu erhöhen. Diese Entwicklung wurde jedoch dadurch gehemmt, daß jeder Stand das, was er für sich selbst als selbstverständliches Recht in Anspruch nahm, dem anderen von Staats wegen zu untersagen forderte. Was bei ihm gesunde Entfaltung des Solidaritätsgefühls war, erschien bei anderen als verdammenswerter Terrorismus, als Unterdrückung des Persönlichkeitsrechtes, des Selbständigkeitsbewußtseins, der Selbstverantwortlichkeit. Je straffer man im eigenen Kreise die Zügel anzog, um so lauter verkündete man für den anderen den Grundsatz, daß nur der freie Mann auf eigener Scholle, nicht der Hörige vom Standpunkt des Gemeinwohls aus ein wertvolles Glied der staatlichen Gemeinschaft darstelle. Und Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung waren vor dem Kriege nur allzu geneigt, dieser verkehrten Richtung nachzugeben. Allerdings wird man es verstehen, daß die Staatsgewalt nicht das Bestehen eines Staates im Staate dulden kann. Und von diesem Standpunkt aus ist es durchaus zu billigen, daß das Reichsgericht, das in dieser Zeit größten wirtschaftlichen und rechtlichen Ringens hohe sozialpolitische Einsicht bewiesen hat, in einer Reihe jüngst ergangener Entscheidungen fordert, daß die wirtschaftlich mächtigen Unternehmerorganisationen, die Kartelle, Konventionen, Syndikate, sich dem für alle anderen Staatsangehörigen geltenden Staatswillen unterwerfen. Aber werden diese Grenzen innegehalten, dann liegt zur Anwendung mechanischer Zwangsmittel gewiß kein Grund vor, nachdem wir gesehen haben, daß die Überwindung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Krieges nur deshalb möglich war, weil lange schon weite Kreise des Erwerbslebens mit gemeinwirtschaftlichem Charakter bei uns tätig waren, um wenigstens den Anfang mit einer Ordnung der Produktion zu machen. Solchen vorwärtstreibenden wirtschaftlichen Kräften die Entwicklungsmöglichkeit abzuschneiden wäre sinnlos. Erforderlich ist nur, daß die öffentliche Meinung, um mit der wohl bedeutendsten literarischen Erscheinung auf dem ein-

schlägigen Gebiet, dem Buche Kestners über den Organisationszwang, zu reden, darauf Bedacht nimmt, daß diese starken wirtschaftlichen Vereinigungen kein Organisationsbewußtsein ausbilden, das dem Staatsgefühl sich entgegenstellt. Allerdings ist „diese Verstärkung und Vervollkommnung des Staatsbewußtseins, diese Verfeinerung des öffentlichen Empfindens gegenüber der Wahrnehmung von Sonderinteressen nicht eine Sache, die man von heute auf morgen durch einzelne Akte erzwingen kann; sie hängt ab von der politischen Bildung und dem politischen Verantwortlichkeitsgefühl der Allgemeinheit".

Daß der Krieg das Vorhandensein dieser Eigenschaften bei unseren Arbeiterorganisationen in außerordentlichstem Maße offenbart hat, war für die mit den Verhältnissen nicht näher Vertrauten die stärkste Überraschung, die ihnen der Krieg in bezug auf unser inneres Staatsleben bereitet hat. Gestern noch Elemente, aus denen angeblich stets nur der Geist der Verneinung sprach, weil sie mit dem ihnen zugewiesenen Anteil am Ertrage der Arbeit unzufrieden waren. In demselben Augenblick, in dem Deutschlands Schicksalsstunde schlug, Soldaten des Vaterlandes, dem jeder das Beste zu geben hat, was er ihm nach seinen Kräften zu bieten vermag. Und diese Kräfte, in den Dienst der Sicherung der Volksernährung, der Schaffung von Arbeit, der Unterstützung der Arbeitslosen, der Fürsorge für die Kriegsbeschädigten gestellt, waren nicht gering zu veranschlagen. Die 32,5 Millionen Mark, die allein im ersten Kriegsjahre für die Arbeitslosenunterstützung von den sogenannten freien Gewerkschaften aufgewendet wurden, redeten eine deutliche Sprache. Und weiter: Wie viele verbanden mit dem Worte Arbeiterorganisationen keine andere Vorstellung, als die: an der Beunruhigung der deutschen Industrie interessierter, rücksichtslos ihren eigenen nächstliegenden Zweck verfolgender Streikvereine, mit Agitatoren an der Spitze, bei denen die Erregung von Unzufriedenheit sich in klingende Münze umsetze. Wenige Kriegswochen genügten, um hier gründlich Wandel zu schaffen. Wie konnte es auch eindruckslos auf verständige Menschen bleiben, wenn ein so hoher, sachkundiger Beamter, wie der Präsident des Reichsversicherungsamts, kein Bedenken trug, öffentlich von den musterhaft geleiteten Arbeiterverbänden zu sprechen und wenn diese selbst für die ganze Kriegsdauer die Einstellung jeder Streikunterstützung proklamierten, um durch opferwillige Tat unseren Feinden zu Gemüte zu führen, daß die Spekulation auf Deutschlands innere Zerklüftung gründlich verfehlt sei, daß zwischen den beiden scheinbar auf den entgegengesetzten Seiten der gesellschaftlichen Struktur liegenden Punkten, zwischen der Arbeiterschaft und dem Unternehmertum, eine sehr starke und tragfähige Brücke sich befinde, das gemeinsame Interesse an deutscher Kultur und deutschem Wirtschafts-

l e b e n. Ersterer verdankt die Arbeiterschaft unsere soziale Gesetzgebung, eine der stärksten Voraussetzungen unserer kriegerischen Erfolge. Dieses war eine der wesentlichsten Bedingungen für die Aufwärtsentwicklung des Proletariats aus bedürfnislosen Bettlern oder wenigstens kulturell indolenten Lohnsklaven zu Trägern und Förderern menschlicher Zivilisation, — ein Fortschritt, der ohne den ans Märchenhafte grenzenden Aufstieg Deutschlands auf wirtschaftlichem Gebiete undenkbar gewesen wäre. Daß die Erkenntnis dieser Zusammenhänge trotz aller früher betriebenen Ächtungspolitik eine bis in die letzten Spitzen hin klare und folgerichtige in unserer Arbeiterschaft war und diese daher sofort nach Kriegsausbruch die Förderung des nationalen Wirtschaftslebens als des einzigen jetzt in Betracht kommenden Zieles als eine Selbstverständlichkeit betrachtete, war allein die Folge der straffen Organisierung der deutschen Arbeiterklasse. Im Frieden konnten Arbeiterorganisation und Staatsgewalt zueinander nicht kommen. Das zwischen ihnen liegende Wasser war zu tief, das gegenseitige Mißtrauen zu groß. Mit dem Kriege begann die Erkenntnis zu dämmern, wieviel von dem unseren Staat beherrschenden, das deutsche Wesen ausmachenden Geist gerade auch in unseren Arbeiterorganisationen lebendig ist mit ihrer tiefen theoretischen, wissenschaftlichen Durchbildung, ihrer mit der Entfaltung eines kraftvollen Individualismus durchaus vereinbaren, fast militärischen Disziplin, ihrem sozialen Pflichtgefühl und ihrer Unterordnung des Einzelinteresses unter die Lebensbedürfnisse der Gesamtheit. Das Vorhandensein dieser Eigenschaften, die in langer und intensiver Erziehungsarbeit von den Gewerkschaften in den breiten Massen des Volkes ausgebildet waren, aber war die Voraussetzung für die organisierte n a t i o n a l e Zusammenarbeit, ohne die Deutschland vor der größten, je einem Volke zugemuteten Belastungsprobe hätte zusammenbrechen müssen.

Mit dieser Erkenntnis ist eine von Grund aus veränderte Stellungnahme der staatlichen Gewalt zu den Arbeiterorganisationen von selbst gegeben und damit der Weg vorgezeichnet, ohne dessen Betreten ein innerer Friede in Deutschland unmöglich erscheint. Wenn wir die brennende Scham ertragen mußten, daß unsere Feinde allen Ernstes hofften, die größte Klasse des deutschen Volkes werde das Leben noch für lebenswert halten trotz Antastung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit unseres Vaterlandes, so hat dieser zu ernstestem Nachdenken Anlaß gebende, durch die Tatsachen widerlegte Irrtum vor allem seinen Grund in der tiefen Verbitterung, die sich der Arbeiterschaft bemächtigt hatte, über die Erschwerung ihres Rechtes auf Recht, ihrer Vereinigungsfreiheit auf demjenigen Gebiet, auf dem der Zusammenschluß für sie von entscheidender Bedeutung ist, weil er ihre Lebensbedingung bildet,

die Möglichkeit ihres kulturellen Aufstiegs. Hier muß gründlich Wandel geschaffen werden. Hier ist ein Nachgeben undenkbar. Auf allen anderen Gebieten sind Kompromisse und gegenseitige Konzessionen möglich. Wir sollten heute offen eingestehen, daß vor dem Kriege unser politisches Leben vor allem deshalb so unerfreulich und vergiftet war, weil es sich zu einem nicht unerheblichen Teile in Schlagworten erschöpfte, die im Tageskampf und für diesen geschaffen zäh festgehalten wurden, obwohl ihre vielleicht ursprünglich vorhandene Berechtigung durch die Veränderung der historischen Tatsachen längst in Frage gestellt war. Und zwar wurden die alten, die Gegensätze verschärfenden Formeln mit um so größerer Energie wiederholt, je mehr sich mit ihrer Hilfe subalterne oder senil gewordene Geister, denen das Nachdenken Schwierigkeiten macht, auf der Oberfläche zu halten vermochten. Man nehme z. B. die Schlagworte von Imperialismus und Weltmachtspolitik, mit denen man politischen Kindern das Gruseln beibringen wollte. Derartige Phrasen, so dürfen wir hoffen, haben ein für allemal ihre Zugkraft verloren, nachdem England in diesem Kriege das deutsche Volk gelehrt hat, daß unsere ganze ferne Zukunft von der Einigkeit und Entschlossenheit abhängt, mit denen wir aus eigener Kraft gegenüber englischen Knechtungstendenzen unsere wirtschaftliche Unabhängigkeit durchzusetzen vermögen. In dieser Frage und manchen anderen damit zusammenhängenden Problemen werden die Schützengrabenkämpfer den Sauerteig für unser tristes politisches Parteileben bilden und die großen staatlichen Interessen unter den verschiedenen Volksklassen allmählich eine Annäherung, einen modus vivendi schaffen, der den extremen Elementen von rechts und links gleich unbequem werden wird, da ihr parteitaktischer Weizen bei einem solchen in den Lebensfragen der Nation ewigen Burgfrieden nicht blühen kann. Nur auf dem Gebiete des Koalitionsrechts, des Grundrechts der arbeitenden Bevölkerung, ist dieser modus vivendi mit rückhaltloser Erfüllung der Forderungen der Arbeiterschaft identisch. Abschlagszahlungen darf hier die Friedensgesetzgebung nicht bieten. Es ist erfreulich, daß die Reichsregierung gezeigt hat, daß sie die Zeichen der Zeit versteht. Die im Reichstag vom Regierungstisch aus abgegebenen Erklärungen beweisen, daß man sich dort bewußt ist, daß das vielgebrauchte Wort von der Neuorientierung der inneren Politik ohne Reformen auf dem Gebiete des Koalitionsrechts eine Wendung ohne Inhalt sein würde. Vorgänge, wie wir sie am 10. Dezember 1912 im Reichstage erlebten, müssen künftighin zu den Unmöglichkeiten gehören. Damals erklärte der Regierungsvertreter, daß unser Rechtssystem ein gesetzlich gewährleistetes unbeschränktes Koalitionsrecht überhaupt nicht kenne. Die Bedeutung des § 152 der Gewerbeordnung, in dem die Quelle

dieses angeblichen Rechtes liegen soll, werde erheblich überschätzt. Was besage denn der § 152? Er beseitige lediglich die im Gewerberecht der Bundesstaaten enthaltenen gesetzlichen, mit Strafsanktionen versehenen Verbote derartiger Koalitionen. Nicht aufgehoben aber seien die zahlreichen Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts, die in fast allen anderen Zweigen des Privat- und öffentlichen Rechts liegen. Insbesondere sei nicht beseitigt die Möglichkeit, im Wege des Privatvertrages die Koalitionsfreiheit einzuschränken. Ob diese Worte zu der Zeit, als sie ausgesprochen wurden, wirklich materiell und nicht bloß formell richtig waren, soll hier dahingestellt bleiben. Ebensowenig soll die Frage erörtert werden, ob es politisch klug war, die Inkongruenz zwischen Leben und Gesetz so auf die Spitze zu treiben, daß man ohne Not erklärte, die Fassung des Gesetzes zwinge dazu, die Augen gewaltsam vor den Tatsachen des Lebens zu verschließen und die positive Anerkennung wirtschaftlichen Gebilden zu versagen, die zu Trägern unentbehrlicher Staatsfunktionen geworden sind. Ist es wirklich ein eines Kulturstaates würdiger Rechtszustand, wenn das übliche juristische Denken dazu führt, stärkste sozial und wirtschaftlich produktive Kräfte als Fremdkörper im Staatsleben brach liegen zu lassen, nur weil man aus den Worten des Gesetzes keinen anderen Standpunkt des Gesetzgebers, als den des „tolerari posse" herleiten zu können vermeinte? Als es sich auf einem praktisch sehr bedeutsamen Gebiete um eine Einschränkung des Koalitionsrechtes der Arbeiter handelte, erklärte das Reichsgericht, es liege kein Grund vor, das Gesetz nicht auf Verhältnisse anzuwenden, an welche die gesetzgebenden Faktoren bei Erlassung des Gesetzes nicht gedacht haben. „Der Umgestaltung der Lebensverhältnisse kann und muß im gekennzeichneten Rahmen die Auslegung des Gesetzes folgen" (Bd. 41, S. 370). Wenn man zu so kühnen, für den heutigen Juristen geradezu revolutionären Grundsätzen über die Rechtsauslegung sich emporschwingt, warum wurde man plötzlich so zaghaft und überängstlich, als es sich darum handelte, die Fundamente für den Begriff der Koalitionsfreiheit in unserem Rechtssystem zu suchen, warum spielten da die gewaltig veränderten Lebensverhältnisse, die modernen Produktionsbedingungen, die naturgewachsenen sozialen Postulate nicht mehr die geringste Rolle? Warum mußte hier der gesetzliche Wortlaut, die unglückselige negative Fassung des ersten Satzes des § 152, dazu herhalten, um zu den die Aufhebung aller Sozialpolitik statuierenden Sätzen zu gelangen, daß zwar der Staat das Koalitionsrecht ausschließlich zum Schutze des Arbeiters gegen den Unternehmer geschaffen habe, daß dieser Schutz aber nur soweit gelten sollte, als es die wirtschaftlichen Interessen des Arbeitgebers zulassen, so daß, wenn es diese erforderten, der Unternehmer berechtigt sei, das gegen ihn sich

richtende Recht des Arbeiters durch bindenden Vertrag unter die Füße zu treten?

Allein, in diesen alten Mißverständnissen zu wühlen und diese alten Wunden aufzureißen, dazu ist jetzt keine Zeit. Wir wollen uns an die frischen, Neuland verheißenden Worte des Staatssekretärs des Reichsamts des Innern halten, daß unser Wirtschaftsleben ohne die von den Gewerkschaften zu erfüllenden wirtschaftlichen Aufgaben nicht mehr denkbar sei. Dazu aber gehört in erster Linie, daß das Gesetz laut und freudig die Worte ausspricht: Die Arbeiter haben ein Recht, sich zu koalieren. Die Schriftzeichen, mit denen nach dem Schweigen der Stimmen des Krieges diese Worte niedergeschrieben werden, werden goldene Lettern sein. Sie werden unendlich viel berechtigtes Mißtrauen beseitigen und ein wichtiger Markstein auf dem Zukunftswege der veränderten Stellungnahme der Arbeiterschaft zu dem Gegenwartsstaat sein. Die Staatsgesinnung des deutschen Arbeiters hat sich in diesem Kriege als Granit erwiesen, an dem sich in gleicher Weise das Ausland und die Intransigenz- und Katastrophenpolitiker des Inlandes die Zähne ausgebissen haben. Dies durch die Beseitigung des Sozialistengesetzes und durch unsere soziale Gesetzgebung vollzogene Wunder wird vollendet werden, wenn das Gesetz und, was noch viel wichtiger ist, die Verwaltung an Stelle der bloßen Duldung der Koalitionen das reife Verständnis treten läßt für ihre Bedeutung als eine der stärksten Grundlagen staatlicher Kultur und als eine der wesentlichsten Voraussetzungen nationaler Selbsterhaltung in geistiger und wirtschaftlicher Beziehung. — Um dieses positive Anerkenntnis praktisch durchzuführen, bedarf es aber weder des Danaergeschenks der Rechtsfähigkeit der Berufsvereine an diese noch der Streichung des zweiten Absatzes des § 152 G.O., wonach jedem Teilnehmer der Rücktritt von der Koalition jederzeit gestattet ist. Ich bin selbst früher und noch als Referent auf dem Dresdener Gewerkschaftskongreß der freien Gewerkschaften lebhaft für diese Streichung eingetreten, veranlaßt in erster Linie durch die Ausführungen des glühendsten Vorkämpfers für die Koalitionsfreiheit, Lujo Brentanos, und des Münchner Professors Löwenfeld, in dessen Abhandlungen im Archiv für soziale Gesetzgebung die gewaltige Aufgabe der Darstellung des Koalitionsrechts den unerreichten Meister gefunden hat. Nun wird man diesen beiden Gelehrten gewiß zugeben müssen, daß eine Gesetzesbestimmung überaus unschön wirkt, die einen Vertrag erlaubt und gleichzeitig für unverbindlich erklärt, die den Treubruch feierlich sanktioniert und die Verpflichtungen der Arbeiter aus ihrem eifersüchtig gehüteten Schatz, aus ihren Koalitionen, rechtlich mit den, weil unsittlich, unverbindlichen Spielschulden aus Glücksspielen auf dieselbe Stufe stellt. Und dennoch hat sich in der Praxis die

Zulässigkeit des Rücktritts als ein Teil jener Kraft erwiesen, die zwar das Böse für die Arbeiterkoalitionen gewollt, aber das Gute geschaffen hat. Die Arbeiter haben gar kein Interesse daran, Mitglieder, die der Organisation nicht angehören wollen, daran zu ketten. Der Versuch, etwaige restierende oder zukünftige Mitgliedsbeiträge von sogenannten Streikbrechern einzuklagen, wäre absurd. Dagegen ist es für die Arbeiter von allergrößter Bedeutung, daß Unternehmer, die sich mit ihnen entgegen den Beschlüssen der mit weitgehendsten wirtschaftlichen Zwangsmitteln ausgestatteten Kartelle oder Innungsverbände tarifvertraglich oder auf sonstige Weise einigen wollen, trotz ihrer Zugehörigkeit zu dem Kartell oder Verband auf Grund des zweiten Absatzes des § 152 dazu in der Lage sind. Diese Vorschrift hat sich in der Praxis als ein wesentliches Schutzmittel der Arbeiterorganisationen erwiesen. — Eine ganze Reihe anderer einschneidender Probleme dagegen taucht sofort empor, sobald die innere Unwahrheit fortgeräumt ist, die gegenüber der aus den sozialen Verhältnissen von selbst herausgewachsenen Existenz eines Koalitions r e ch t e s die bisherige Vogelstraußpolitik fortsetzen möchte. Ist der freie Arbeitsvertrag ohne das Vereinigungsrecht undenkbar, so folgt daraus dessen uneingeschränkte Ausdehnung auf j e d e s Angestelltenverhältnis ohne irgendeine Ausnahme ganz von selbst. Keines der ihm zu Gebote stehenden Machtmittel darf der Staat unbenutzt lassen, wenn es gilt, Angriffe gegen dieses Kulturprinzip abzuwehren. Die Grenze zwischen Zivil- und Strafunrecht sind flüssige. Die Bedürfnisfrage entscheidet. Das Ansehen des Gesetzes muß leiden, wenn es die Lebensverhältnisse, zu deren Regelung es bestimmt ist, tatsächlich nicht mehr beherrscht, schrieb jüngst Professor P a p p e n h e i m in der Festschrift für G e o r g C o h n. Das von den Gewerkschaften aller Richtungen vor dem Kriege gesammelte Material aber beweist, daß die Autorität des Gesetzgebers, dieses höchste staatliche Gut, unrettbar zugrunde gehen würde, wenn er gegenüber den ins Maßlose gewachsenen Angriffen auf die Koalitionsfreiheit der Arbeiter länger noch schweigen würde. Ganz so wie für die Heiligkeit der Ehe oder die Integrität der Wahlen hat auch hierfür der staatliche S t r a f schutz sich wirksam einzusetzen. — Über die z i v i l rechtliche Nichtigkeit von Parteiabreden, in denen der Arbeiter auf sein Koalitionsrecht in irgendeiner Form verzichtet, darf kein Zweifel obwalten, und zwar muß diese Nichtigkeit um so schärfer und rückhaltloser ausgesprochen werden, je verschleierter diese Abrede in die Erscheinung tritt, insbesondere je mehr das durchsichtige Gewand der Arbeiterwohlfahrtseinrichtung den eigentlichen Vorgang verhüllt. In keinem Falle liegt hier eine wirkliche Vereinbarung freier Personen vor. Immer läßt der wirtschaftlich Kräftige seine Übermacht spielen, um mittels eines kapitalistischen Kaufgeschäftes den Verzicht des Arbeiters

auf die einzige Möglichkeit einzuhandeln, die ihn in allmählichem Aufstieg zur Anteilnahme an allen Gütern der modernen Zivilisation gelangen läßt. — Die Mittel, die allein die Ausübung des Koalitionsrechts ermöglichen, müssen freigegeben werden. Niemand wird so sinnlos sein und verlangen, daß der Streikposten, solange er dieses Amt ausübt, der Strenge des Gesetzes entrückt und etwa wie der Reichstagsabgeordnete für alles, was er als solcher tut, der Immunität teilhaftig ist. Wohl aber muß gefordert werden, daß die notwendigen Ausführungsorgane des Koalitionsbeschlusses ihres Amtes walten dürfen, da dieser ohne jene Organe ein lebloses Internum bleiben würde, das nicht in die Allgemeinheit dringt, also praktisch wertlos bleibt. — Der § 153 G.O. muß in allen seinen Teilen fallen. Er beruht auf dem Gedanken, daß wirtschaftliche Kampfvereine zur Sicherung ihrer Funktionen einen besonderen staatlichen Schutz zu beanspruchen nicht berechtigt sind. Denn ihrer ganzen Wirksamkeit liege eigentlich ein Gesichtspunkt zugrunde, der etwas Prinzipienwidriges, etwas mit der gesunden Entwicklung des Wirtschaftslebens in Widerspruch Stehendes in sich trage. Diese setze eine unter eigener Verantwortung handelnde, unbeugsame, wagende Tatkraft voraus, die die in ihr ruhenden Fähigkeiten voll auszunutzen gewillt sei. Das aber suche gerade der wirtschaftliche Verein durch die rohe, gewaltsame, die Individualität erdrückende Wucht der Masse zu hindern. Mit Rücksicht hierauf sei wirtschaftlichen Gebilden der in Rede stehenden Art gegenüber starkes staatliches Mißtrauen am Platz und ihre Betätigungsmöglichkeit nur in engen Grenzen zu gewähren. Hieraus erklärt es sich, daß das gemeinschaftliche koalierte Vorgehen im § 153 mit einem Stacheldraht von Strafandrohungen umgeben wird für Handlungen, die sonst im ganzen Recht straflos begangen werden dürfen, ja die sonst zum Teil direkt vom Gesetz begünstigt werden. Die im Weltkrieg gesammelten Erfahrungen führen zu dem entgegengesetzten Resultat. Die Bedeutung der von eigenem Denken, selbständigem Willen und dem Drang nach Entfaltung der Kräfte erfüllten Masse ist so klar zutage getreten, der Gedanke der sozialen Organisation, dessen spezifischer Träger das Proletariat ist, hat sich in so eminentem Maße als staatsfördernd erwiesen, daß die Zurücksetzung der auf ihm ruhenden Gebilde durch die Gesetzgebung nicht nur eine durch nichts gerechtfertigte Ungerechtigkeit wäre, sondern gegen das eigene wohlverstandene Interesse des Staates verstoßen würde. Daraus ergibt sich ohne weiteres das Fallen der im § 153 aufgerichteten Schranken, die die gewerblichen Berufsvereine daran hindern wollen, durch den Appell an das Solidaritätsgefühl auf die Klassengenossen zu wirken, also die einzig wirksame Tätigkeit zu entfalten. Kein Privileg und kein gesetzliches Vorrecht wird verlangt, sondern einfache Anerkennung des Grundsatzes,

daß eine von einem gewerblichen Arbeiter vorgenommene Handlung nicht lediglich deshalb zu einer Straftat wird, weil sie der Verbesserung seiner Lebenshaltung dient. — Von hier aus führt die Brücke direkt in das Gebiet des Strafrechts, das vor dem Kriege in seinen verschiedensten Ausstrahlungen in den Dienst der Bekämpfung der Arbeiterorganisationen gestellt worden war. Wie war es nur möglich, so fragen wir uns heute, wo wir die Dinge von einer höheren Warte aus ansehen, daß man trotz aller Warnungen blind dagegen blieb, welche Drachensaat — um den wichtigsten Punkt herauszugreifen — man allein mit der Erpressungsjudikatur ausstreute, wie man lediglich hiermit mitten im Frieden einen Kriegszustand erzeugte, der auf die Dauer zu den gefährlichsten Explosionen führen mußte? Mit diesem herben Urteil soll nicht etwa gesagt sein, daß die Gerichte bei Auslegung des Erpressungsparagraphen eine Ausnahmerechtsprechung gerade zuungunsten der organisierten Arbeiterschaft geschaffen haben. Eine solche Behauptung aufstellen, hieße verlogene Demagogie treiben. Das Reichsgericht kam zu seinem dem natürlichen Rechtsgefühl schroff widerstreitenden, den sozialen Frieden schwer erschütternden Standpunkt, indem es derjenigen Auslegung folgte, die es durchweg und allgemein im ganzen Recht den einzelnen Tatbestandsmerkmalen der Erpressung gibt. Eine ganze Reihe von Ursachen wirkten zusammen, um das unbefriedigende Ergebnis zu erzeugen. Der wesentlichste Fehler lag beim Gesetzgeber, nicht beim Richter. Kein anderes Recht faßt den Erpressungsbegriff so weit wie das deutsche Recht, und zwar nach zwei Richtungen hin: 1. Während das fremde Recht die Androhung bestimmt gearteter Übel fordert, genügt nach unserem Gesetz die Androhung jeden Übels. 2. Während das fremde Recht die Nötigung zu einem das Vermögen schädigenden Verhalten verlangt, reicht nach unserem Gesetz die Nötigung zu jedem Verhalten aus. Hinzu trat die unsere ganze Rechtsprechung beherrschende, unglückselige Tendenz, bei der rechtlichen Beurteilung eines Tatbestandes den ein für allemal festgestellten Sinn eines juristischen Begriffes konsequent mit logischer Unbarmherzigkeit zu Ende zu denken, gleichviel ob dabei ein von der Volksmoral schimpflich empfundenes Verhalten straflos bleibt oder eine von dieser als sittlich indifferent oder sogar als Ausfluß höchster Pflichterfüllung angesehene Handlung zu einem gemeinen Verbrechen gestempelt wird. Und endlich kam in Betracht die trotz allen guten Willens vorhandene Unmöglichkeit, sich in das Fühlen und in die Lebensinteressen der Arbeiterschaft hineinzudenken. Der Staatssekretär des Reichsamts des Innern fand die wesentlichste Ursache dieser betrübenden Erscheinung in der tiefen Kluft, die auf politischem Gebiete unser ganzes Volk vor dem Kriege auseinandergerissen und getrennt habe, und er hofft, daß ein großer

Teil der Beschwerden über die Handhabung des Gesetzeswortes sich erledigen werde unter dem Eindruck dessen, was dieser Krieg uns gebracht und gelehrt habe. In diesen Worten liegt sehr viel Wahres. Der Wechsel in den Anschauungen ist unverkennbar. Wer hätte vor dem Kriege im Gerichtssaal Sympathie für die Betätigung des Solidaritätsgefühls der unbemittelten Volksklassen gefunden, und wer war erstaunt, als der Staatsanwalt im Moabiter Krawallprozeß hieraus sogar einen Strafschärfungsgrund gegen die Angeklagten entnehmen wollte? Heute dagegen begrüßen wir die rückhaltlose Entschiedenheit, mit der hohe militärische Behörden dagegen Front machen, aus der gewerkschaftlichen Betätigung eines Arbeiters einen Zurücksetzungsgrund zu entnehmen, als ob es einen Mann schände, daß er schon im Frieden das bewährt habe, was uns der Krieg als höchste Kraftquelle eines Volkes offenbart hat: das Zusammengehörigkeitsgefühl und Verantwortungsbewußtsein gegenüber dem Ganzen. Aber auch hier wäre es falsch, alle Schuld auf den Richter zu schieben. Sein Heiligtum ist das Gesetz, — ein Satz, an dem wir gewiß nicht rütteln wollen, soll nicht Willkür und Anarchie an die Stelle staatlicher Ordnung treten. Unser Gesetz aber kennt nur ihre eigenen, besonderen Interessen verfolgende Einzelmenschen, den alten patriarchalischen Meister, der mit seinen Gesellen den auf individuelle Verhältnisse zugeschnittenen Arbeitsvertrag schließt, nicht den zu einer höheren Entwicklungsstufe emporgestiegenen Typus, den gesellschaftlichen, den organisierten Menschen und nicht die das wirtschaftliche Leben bestimmende Kollektivgemeinschaft. Unter dieser der Wirklichkeit widersprechenden, zurückgebliebenen sozialen Vorstellung aber mußten gerade die Arbeiterinteressen am meisten leiden. Im gewerblichen Großbetriebe gibt es für den Arbeiter keine individuellen Arbeitsbedingungen mehr. Die Person des einzelnen Arbeiters tritt für den Inhalt des Arbeitsvertrages völlig in den Hintergrund. Ja, sogar der ganze Unterschied zwischen Privat- und öffentlichem Recht verliert an Bedeutung, indem die Festsetzung der Arbeitsbedingungen eine für die Gesamtheit der größten Volksklasse gemeinsame Sache und damit für den Staat selbst zu einem relevanten Tatbestand wird. Wenn diesem Zustand gegenüber aber die Gesetzgebung an dem juristischen S c h e i n des individuellen Arbeitsvertrages festhält und die wirklich vertragschließende Kraft, die Organisation, ignoriert, dann muß diese Fiktion zu einer zweckwidrigen, der wirtschaftlichen Entwicklung widersprechenden Regelung führen. Nur dadurch konnte es geschehen, daß man nicht verstand, warum die Arbeiter in dem Gewerkschaftsführer den berufenen, natürlichen Vertreter ihrer höchsten Interessen sehen, daß man als Terrorismus brandmarkte, was doch nur Verteidigung des zwar einzigen, aber darum doppelt wertvollen Besitzes der breiten Volks-

schicht war, der gesammelten Macht der gemeinsamen Aktion der Massen, ihrer Organisation, und daß manchem der Wackersten unter den deutschen Arbeitern das Brandmal der Erpressung lediglich dafür aufgeprägt wurde, daß ihn sein Solidaritätsgefühl zum entschlossenen Vorkämpfer für die Hebung dieser seiner Organisation und damit seines Standes und seiner Klasse gemacht hatte. Das aber war für unseren Staat politisch wie kriminalpolitisch geradezu ein Unglück. Ein Strafgesetzbuch kann eigentlich so gut oder so schlecht sein, wie es will. Nur eines vermag es nicht zu entbehren: das Vertrauen des Volkes. Fehlt dieses, dann ist es mit der Wirkung der Strafjustiz, ja der Justiz überhaupt zu Ende. Diese Folge aber muß eintreten, wenn der Staat Handlungen straft, die die über den Parteien stehende Volksmoral nicht als strafwürdig ansieht. Dies aber war vielfach bei Bestrafungen wegen Erpressung der Fall. Auch dem Unternehmer gilt die Solidarität als höchste Pflicht, und auch er empfindet die Verurteilung des Arbeiters wegen Betätigung seines Zusammengehörigkeitsgefühls, so sehr ihm die Bestrafung nützt, als Ungerechtigkeit. Und nun vollends für den Arbeiterstand war die sich in leidenschaftlicher Verbitterung äußernde psychologische Stimmung durch die Schaffung von Märtyrern unausbleiblich. Dieser beklagenswerte Zustand aber wäre noch in eminentestem Maße gesteigert worden, wenn der kurz vor dem Kriege von der Strafrechtskommission verfaßte Entwurf eines deutschen Strafgesetzbuchs je Gesetz geworden wäre. Beherrscht von Überspannung des Individualitätsrechts und mangelndem Verständnis für die kulturschaffende Kraft des Koalitionsgedankens, sucht der Entwurf auf Schritt und Tritt die Selbstbestimmung des Einzelnen gegenüber dem in Verbänden und Organisationen zusammengefaßten Willen der Wirtschaftsgenossen in einer Weise zu schützen, daß als unausbleibliche Folge die restlose Vernichtung des Koalitionsrechts eintreten mußte. Der sogenannte Zuchthausentwurf war dagegen das reine Eldorado der gewerkschaftlichen Freiheit. Die Erfahrungen des Krieges berechtigen uns zu der Hoffnung, daß dieses trübste Bild legislativer Arbeit für immer aus dem deutschen Rechtsleben verschwunden sein wird. — Und endlich in diesem Zusammenhang ein Letztes: Die Gesetzgebung hat bisher hauptsächlich deshalb gezögert, die Frage des Tarifvertrages, obwohl man darin allgemein ein überaus wichtiges soziales Friedensdokument erkannte, entsprechend ihrer Eigenart zu lösen, weil damit unzweifelhaft als Folge die Abhängigkeit der Arbeiter von ihrer Gewerkschaft verknüpft ist, was naturgemäß dem geltenden Recht entsprechend seiner individualistischen Auffassung und unserem in rein privatrechtliche Begriffe eingeschnürten juristischen Denken unerwünscht erscheinen mußte. Die Anerkennung eines wirklichen Koalitionsrechts, das Verständnis für die von der

organisierten Kraft geleistete, dem Gemeininteresse dienende Erziehungsarbeit müssen zu einer bewußten Umkehrung dieser Rechtsanschauung führen. Es ist gewiß kein Zufall, sondern folgerichtige Entwicklung, daß es gerade die Spitze der ausgebildetsten und festgefügtesten Organisation der Welt, die deutsche Heeresverwaltung, war, die als erste staatliche Behörde in der Stunde der großen wirtschaftlichen Not des Vaterlandes die Bedeutung des Tarifvertrages würdigte, dessen Wesen ja auch nichts anderes ist, als Organisation und wirtschaftliche Regelung an Stelle der Anarchie zu setzen. Niemand wird sich darüber einer Täuschung hingeben, daß das wirtschaftliche Leben im Frieden auch auf diesem Gebiete wiederum die stärksten Reibungen zwischen Arbeiterschaft und Unternehmertum bringen wird. Aber die Bewertung der gewerkschaftlichen Arbeit wird künftighin eine andere sein, nachdem diese in kritischster Stunde als gleichberechtigter Vertragskontrahent herbeigerufen wurde und die rechtschaffende Bedeutung der Tarifvertragsidee, deren Träger die Organisationen sind, sich offenbarte. Damit wird für alle Zukunft das Kampfterrain ein ungleich günstigeres sein, um die Durchsetzung des sozialen, des kollektiven Willens nicht nur dem Vertragsgegner, sondern auch den eigenen Koalitionsgenossen gegenüber zu erreichen. Was leise und in seinem innersten Kern kaum überall verstanden, in unseren Tagen sich zu entwickeln begonnen hat, muß schließlich trotz aller Widerstände seinen rechtlichen Niederschlag finden.

Das sind im wesentlichen die Forderungen, deren Verwirklichung wir nach dem Friedensschluß erwarten. Sie lassen sich in die wenigen Worte zusammenfassen: Gerechtigkeit und Gleichheit in Gesetzgebung und Verwaltung, Gewährung von Freiheit für die Selbsthilfe der Arbeiterschaft. Diese ist viel wichtiger, als selbst die durchgebildetste Sozialpolitik. Nur dann wird neben dem äußeren auch der innere Friede in Deutschland einziehen. Herkner hat durchaus recht, wenn er im Jahre 1910 in den „Preußischen Jahrbüchern" schrieb: „Englische und amerikanische Arbeiter mögen mit einer Politik, die ihnen mehr Lohn und kürzere Arbeitszeit verschafft, vielleicht zufriedengestellt werden, in unserer Arbeiterklasse dagegen ist der Idealismus des deutschen Volkes viel zu stark entwickelt, um eine Politik, die nur auf materielle Interessen Rücksicht nähme, bleibende Erfolge erringen zu lassen." Trotzdem gerade auf diesem Gebiete vor dem Kriege bei uns so viel gesündigt, der Idealismus des deutschen Arbeiters durch die Angriffe auf sein Koalitions-, Vereins- und Versammlungsrecht so stark verletzt und brüskiert wurde, gelang es dennoch nicht, den gewaltigen Aufstieg der gewerkschaftlichen Organisationen zu hemmen. Die Ausnahmegesetzgebung des § 153, die extensive Auslegung der Strafgesetze, die drakonische Ahndung der Streikvergehen, die von der Ver-

waltung verschwenderisch ausgeteilten, oft recht häßlichen Nadelstiche vermochten daran sowenig etwas zu ändern, wie die von dem Unternehmertum gemachten Versuche, durch Gründung gelber Scheinorganisationen die Konkurrenz unter den Arbeitern selbst zu steigern, den Arbeitsmarkt völlig zu beherrschen und dadurch den Einfluß der Gewerkschaften zu brechen. Daß man nach diesem Fehlschlag immer lauter und aufdringlicher nach neuen Strafgesetzen schrie, um mittels staatlicher Hilfe das Koalitionsrecht zu erdrosseln, war die Bankerotterklärung des Kampfes gegen die gewerkschaftlichen Organisationen. Diese wären sicherlich auch hiermit fertig geworden, da die wirtschaftlichen Notwendigkeiten stärker sind als alle abstrakten, immateriellen Formeln des Rechts. Aber der Staat hätte durch die dadurch erzeugte leidenschaftliche Verbitterung ernsten Schaden genommen. Denn, wie Löwenfeld im Archiv für soziale Gesetzgebung einmal mit Recht hervorhebt, „ist es nicht Sache des freien Beliebens des Staates, ob er Gerechtigkeit üben, ob er die Vertragsfreiheit der Arbeiterklasse auf dem einzig möglichen Wege schützen will oder nicht. Die Gerechtigkeit, die er den Arbeitern gegenüber übt, ist am letzten Ende ein Akt der Gerechtigkeit gegen sich selbst, eine unentbehrliche Maßnahme der Selbsterhaltung". Aber in seinem eigenen Interesse sollte der Staat hierbei nicht stehen bleiben. Er darf nicht auf der Negative behaglich ausruhen, fortan kein Hemmschuh mehr für die Entwicklung der Gewerkschaften zu sein, er muß diese ohne, ja wider seinen Willen gewachsenen, gleichsam verpönten Kräfte des nationalen Wirtschaftslebens in seinen Organismus einreihen und sie als seine Organe in seinen Dienst nehmen. Gerade auf dem Gebiete der modernen Sozialpolitik handelt es sich um die empfindlichsten, mit feinstem Takte zu behandelnden, weil die vitalsten Volksinteressen berührenden Fragen, bei denen der Gesetzgeber eigentlich immer nachhinken muß und nur die von den selbsttätigen gesellschaftlichen Kräften bereits geschaffenen sozialen Zustände zu kodifizieren hat. Man denke an die Arbeiterschutzgesetzgebung. Aufgabe des Gesetzgebers war es hier, lediglich zu bestätigen, daß Rechtens sein soll, was schon Rechtens war, was die Gewerkschaften in heißen Kämpfen Schritt für Schritt in der Praxis des Lebens bereits errungen hatten. Und was von der Begründung der Arbeiterschutzgesetzgebung gilt, findet auch auf ihre Durchführung, Überwachung und Weiterbildung Anwendung. Überall war es die gewerkschaftliche Arbeit, die Kraft der Selbsthilfe, die die unentbehrliche Pionierarbeit für die Gesetzgebung liefern mußte.

Und nun erwäge man: Alle diese Leistungen, die ein Geschlecht körperlich gesunder, geistig entwickelter, zur Teilnahme an allen Gütern menschlicher Zivilisation befähigter Männer hervorgebracht haben und

damit Deutschland in der entscheidenden Stunde zu retten vermochten, sind geschehen, obwohl man die organisierte Arbeiterschaft und ihre Organe systematisch von der staatlichen Betätigung ausgeschlossen hatte. Welche Perspektive eröffnet sich erst, wenn eine bewußte Umwertung dieser Werte eintritt, wenn man die Konsequenzen daraus zieht, daß der Koalitionsgedanke in diesem Weltkrieg einen Triumph von beispielloser Größe gefeiert, daß auf allen Gebieten menschlicher Betätigung sich die Überlegenheit der planvoll organisierten Arbeit glänzend bewährt hat, und daß auch die Gewerkschaften mehr tun können, als die Rechte ihrer Mitglieder schützen, daß sie damit vielmehr zugleich die Interessen der Produktion, des Gewerbes, des Staates wahrnehmen. Dieser greife nur zu. Die Organe der Selbsthilfe können mancherlei leisten, was der Staat selbst mit seinen Mitteln gar nicht oder nur unvollkommen zu erreichen vermag. Die Arbeiterschaft verlangt danach, ohne um Haaresbreite von der entschlossenen und energischen Vertretung ihrer Interessen in den auch nach dem Kriege unverändert bleibenden wirtschaftlichen Kämpfen abzuweichen, zum Anschluß an das Staatsganze, zur organisierten nationalen Zusammenarbeit auf dem „ethischen Boden der Selbstverantwortung" zugelassen zu werden, um das Wort zu wiederholen, das jüngst der preußische Minister des Innern in seinem Erlasse zum Schutze der Selbstverwaltung gebraucht hat. Darin liegt die Bedeutung der historischen Tat des 4. August 1914, die wie alle großen, in die Geschichte mit ehernem Griffel eingetragenen Ereignisse ihre unentrinnbaren Konsequenzen in sich selber trägt. An diesem Tage bejahte die deutsche Arbeiterschaft nicht die P f l i c h t, sondern das R e c h t des gesamten Volkes zur Verteidigung des schwer bedrohten Vaterlandes. Wem aber eine Sache würdig erscheint, Gut und Blut dafür zu opfern, der glaubt leidenschaftlich an ihre Zukunft, der will nicht durch wurzellose Straßen- und syndikalistische Massenaktionen das öffentliche Wesen umstürzen, sondern in unermüdlicher realpolitischer Gegenwartsarbeit an dessen Verbesserung in Gemeinschaft mit seinen Volksgenossen mitschaffen. Nichts aber vereinigt mehr, als gemeinsame Arbeit. Es liegt eine gewaltige Zauberkraft in dem Worte des Weisesten aller Deutschen: Im Anfang war die T a t, — dieses Wort nicht im Sinne impotenter Demonstration oder revolutionärer Phraseologie verstanden, sondern im Sinne einer positiv aufbauenden, konsequent durchgeführten Staatspolitik zum Heile dessen, das uns allen das Teuerste ist, unseres deutschen Vaterlandes.

2.

Juristische Vorbildung und Auslese der Verwaltungsbeamten.

Von Geheimem Regierungsrat **W. Franz**,
Professor an der Technischen Hochschule in Charlottenburg.

In Preußen erfolgt die juristische Vorbildung noch heute auf der Grundlage des Gesetzes vom 6. Mai 1869 über die juristischen Prüfungen und die Vorbereitung zum höheren Justizdienste (G.S. Seite 656)[1]. Es bestimmt im wesentlichen, daß „zur Bekleidung der Stelle eines Richters, Staatsanwaltes, Rechtsanwaltes (Advokatanwaltes, Advokaten) oder Notars die Zurücklegung eines dreijährigen Rechtsstudiums auf einer Universität und die Ablegung zweier juristischer Prüfungen erforderlich" ist. Die Vorbildung der höheren Verwaltungsbeamten ist durch ein preußisches Gesetz vom 11. März 1879 (G.S. Seite 160) nebst Regulativ vom 30. November 1883, durch abändernde Erlasse vom 16. Juni 1887 und 3. Juli 1891 und sodann im neuen Jahrhundert wieder durch ein Gesetz vom 10. August 1906 (G.S. Seite 378 ff.) geregelt worden. Danach wird für die Verwaltung ein dreijähriges Studium der Rechte und der Staatswissenschaften auf einer Universität, die Ablegung zweier Prüfungen, der ersten juristischen nach Maßgabe des Gesetzes vom 6. Mai 1869 und einer zweiten Prüfung — der großen Staatsprüfung — bei der Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte, endlich zwischen diesen beiden Prüfungen die Zurücklegung eines Vorbereitungsdienstes gefordert. Dieser Vorbereitungsdienst enthielt nach dem Gesetz von 1879 eine Tätigkeit von 2 Jahren bei den ordentlichen Gerichten und von 2 Jahren bei den Verwaltungsbehörden. Die erstere ist durch das Gesetz von 1906 auf 9 Monate unter entsprechender Verlängerung der Tätigkeit bei den Verwaltungsbehörden gekürzt worden. Der Anwärter der Verwaltung studiert also (genau so wie der der Justiz) zunächst 3 Jahre Jurisprudenz, legt die erste juristische Prüfung ab und tritt als Gerichtsreferendar bei einem Amtsgericht ein, um nach neunmonatiger Tätigkeit in die Vorbereitung für die eigentliche Berufstätigkeit der Verwaltung überzutreten. Für die Übernahme der Gerichtsreferendare in die Verwaltung soll der Nachweis eines staatswissenschaftlichen Studiums (neben dem des juristischen) Vorbedingung sein. Dasselbe soll nach § 2 des Regu-

[1]) Ähnliche Bestimmungen in allen deutschen Bundesstaaten.

lativs vom 30. November 1883 die Volks- und Staatswirtschaftslehre (Nationalökonomie und Finanzwissenschaft) sowie das Staats- und Verwaltungsrecht umfassen und ist durch das Universitäts abgangszeugnis nachzuweisen, kann aber hinsichtlich einzelner Disziplinen, für welche dieser Nachweis nicht zu erbringen ist, auch durch sonstige glaubhafte Zeugnisse dargetan werden (Runderlaß der Minister des Innern und der Finanzen vom 25. Mai 1882, M.Bl. Seite 169). Diese Bestimmung ist nur zum geringsten Teil befolgt worden. Praktisch ist sie bedeutungslos geblieben. Die Motive zu einer Gesetzesvorlage vom Jahre 1903 „über die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst" (aus der das Gesetz von 1906 entstanden ist) sagen hinsichtlich des neben dem juristischen zu betreibenden staatswissenschaftlichen Studiums: „Es hat sich indes ergeben, daß sowohl bei dem Studium auf der Universität, wie bei der ersten Prüfung die für die Verwaltungsbeamten besonders wichtigen Gebiete des öffentlichen Rechts (Staatsrecht und Verwaltungsrecht) und der Staatswissenschaften (Nationalökonomie und Finanzwissenschaft) hinter den übrigen Rechtsdisziplinen in unerwünschter Weise zurücktreten." (Drucksache Nr. 23 Haus der Abgeordneten, 19. Legislaturp. V. Session 1903.) Tatsächlich unterscheidet sich nach den Ausführungen einsichtiger Männer das Universitätsstudium der Gerichtsjuristen von dem des Verwaltungsbeamten nicht im geringsten. Die Rechtspflege und die Verwaltung haben ein und dasselbe Studium. Am Ende des 19. Jahrhunderts gibt es für die Verwaltung kein Berufsstudium mehr. In einem Lande, in dem man mit beispiellosem Aufwande an Mühen, Arbeit und Geldmitteln für jede Berufstätigkeit Schulen und Unterrichtseinrichtungen aller Art geschaffen hat, ist der wichtigste Berufsstand, der der höheren Verwaltung, ohne akademische Berufsschule geblieben.

Man muß den jetzigen Zustand in seinen einzelnen Erscheinungen betrachten, um zu erkennen, wohin die letzte Entwicklung drängt. Das soll in folgendem geschehen und dabei zunächst die Frage beantwortet werden, inwieweit das Studium der Rechtswissenschaften bzw. rechtswissenschaftliche Studien für beide Berufe erforderlich sind.

Bezüglich der Justiz, dem Beruf des Richters, des Rechtsanwaltes und des Notars, besteht kein Zweifel — ihre Wissenschaft ist die Jurisprudenz. Anfang und Ende ihrer akademischen Schulung muß das Recht sein. Sie müssen entsprechend den Aufgaben ihrer späteren Berufstätigkeit insbesondere eine privat-, straf- und prozeßrechtliche Schulung erfahren — müssen wirkliche Juristen werden. In Analogie mit anderen Berufen liegt hier — abgesehen von Methode, Form und Umfang des Unterrichts — alles klar. Anders bei der Vorbildung für die höhere Verwaltung. Verwalten ist eine von Grund auf andere Tätigkeit als Richten,

Rechtsuchen und Rechtsprechen. Prof. Dr. Frhr. v. Schwind kennzeichnet diesen fundamentalen Unterschied in wenigen Worten: „Nur der geringste Teil der Verwaltung ist Judikatur, weitaus der größte ist eben Verwaltung, d. h. Förderung und Pflege sozialer Interessen, nicht richtend und feststellend, sondern schöpferisch, produktiv." (Österreich. Rundschau, 1. Februar 1913.) Für diese Tätigkeit ist ein gewisses Maß juristischer Kenntnisse und eine weitgehende Einsicht in unsere Rechtsordnungen erforderlich. Aber das ist doch nur ein Teil der Erfordernisse — ein unerläßlicher Teil und ein wesentlicher Teil — zu dem aber anderes hinzukommen muß. Es kann also schon aus diesem Grunde die Studienzeit nicht ausschließlich, ja nicht einmal vorwiegend auf die Materien verwendet werden, die Gegenstand des Studiums der zukünftigen Juristen sind. Ein erheblicher Teil der Zeit müßte naturgemäß auf diejenige Schulung verwendet werden, die eben dem anderen Teil der praktischen Berufstätigkeit Rechnung trägt — sonst kann von einem Berufsstudium ja gar nicht gesprochen werden. Das ist in zahlreichen Erörterungen der letzten Jahrzehnte verlangt worden. Auch in den vorgenannten Motiven ist es zum Ausdruck gekommen. Hier (1903) sagen die zuständigen Minister, daß neben dem Anwachsen des Stoffes der Rechtswissenschaft im engeren Sinne mit der Zeit auch das Gebiet der Verwaltung eine solche Ausdehnung genommen hat, daß von einem Beamten die gründliche Beherrschung beider Gebiete nicht mehr erwartet werden kann. Zur Bestätigung dieser Auffassung genüge der Hinweis auf die Gesetzgebung der beiden letzten Jahrzehnte in Reich und Staat, insbesondere auf die umfangreichen sozialpolitischen Gesetze, auf die Umgestaltung, welche die Gesetze über die allgemeine Landesverwaltung und über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden, über die Gemeinden, Kreis- und Provinzialverfassungen erfahren haben, auf die Reform in der Zoll- und Steuergesetzgebung, auf die zahlreichen Gesetze, welche die Ordnung des gewerblichen und des Handelsverkehrs, die Schaffung neuer Verkehrsanstalten, wirtschaftlicher Organisationen sowie die öffentliche Gesundheitspflege usw. betreffen. „Daneben darf nicht" — so sagen die Minister weiter — „außer Betracht bleiben, daß die wichtigen Aufgaben, welche der Verwaltung in steigendem Maße aus der Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens erwachsen, Ansprüche an die Initiative und Tätigkeit der Verwaltungsbeamten stellen, für welche die mehr nach der formalen Seite hinneigende juristische Ausbildung nicht ausreicht, vielmehr eine besondere Vorbildung vorausgesetzt werden muß, die nur auf der Grundlage eines eigens gearteten Ausbildungsganges unter besonderer Pflege der Staatswissenschaften und des volkswirtschaftlichen Denkens gewonnen werden kann."

Diese Darlegungen von sachverständiger und zuständiger Stelle lassen keinen Zweifel, daß schon die akademisch-wissenschaftliche Vorbereitung eine andere sein muß als die für Justiz, daß also die beiden verschiedenen Berufe auch ein verschiedenes Studium bedingen.

Daß dieser Grundsatz seit Jahrzehnten nicht befolgt worden ist, hat in Deutschland zu Mängeln geführt, von denen hier nur zwei besonders zu erörtern sind:

1. die Minderung der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit der juristischen Studentenschaft und

2. die Hemmung bei der Entwicklung des Studienprogrammes der juristischen Fakultäten.

Das in der Regel etwa siebensemestrige (offiziell nur sechssemestrige) Studium bei der juristischen Fakultät einer Universität (das durch die erste juristische Prüfung abgeschlossen wird) berechtigt nicht nur zu den Ämtern der Justiz und der höheren Verwaltung gemäß der obengenannten Gesetze, denn nur ein Teil der juristischen Studentenschaft geht in diese beiden Laufbahnen oder bleibt darin. In immer steigendem Maße bildet die Justiz das große Reservoir, aus dem ungezählte andere Stellen in Reich, Staat, öffentlichen Körperschaften und Verbänden aller Art mit Beamtenanwärtern versehen werden. Deutschland ist ein Juristenland geworden, ein Land, in dem, abgesehen von dem Amt des Kriegsministers und dem des Staatssekretärs der Reichsmarine, alle leitenden Männer vom Reichskanzler bis zum kleinen Vereinssekretär und bis weit in die vielverzweigte Privatwirtschaft hinein „Juristen" sind. „Juristen" sind mit ganz seltenen Ausnahmen sämtliche Minister des Kultus und des Unterrichtes, der öffentlichen Arbeiten, der Landwirtschaft, der Finanzen und des Handels. „Juristen" sind die Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Landräte, die Räte der großen Kommunalverbände, die Bürgermeister der Groß- und Mittelstädte, die leitenden Beamten der wirtschaftlichen Verbände, die Redakteure der Zeitungen usw. Von juristischer Intelligenz ist das ganze öffentliche Leben beherrscht. Soweit die Parlamentarier überhaupt akademisch gebildet sind, sind auch sie in überwiegender Zahl als Studenten bei einer juristischen Fakultät eingeschrieben gewesen. Der Lebenslauf der führenden Männer Deutschlands enthält mit ganz wenig Ausnahmen die überall gleichlautende Darstellung: Er besuchte das Gymnasium, studierte die Rechte, ward Gerichtsassessor und trat in die . . . Verwaltung ein. Es gibt in Deutschland kein Gebiet menschlicher Tätigkeit, in dem nicht der „Jurist" Zugang und Berufsstellung findet. Dies hat natürlich auch die allgemeine Bedeutung des juristischen Studiums ganz verschoben. Das Studium der Jurisprudenz ist nicht mehr ein Studium wie etwa das medizinische

oder das technische, das die jungen Leute ergreifen, weil ihre wissenschaftlichen Neigungen und ihr Berufsziel sie zur Medizin oder zur Technik führt. Das juristische Studium ist das Studium katexochen geworden, das Allerweltsstudium und das Verlegenheitsstudium, das man ergreift, wenn man nicht recht weiß, was man werden will, oder wenn man sich die Möglichkeit offen halten will, „alles“ zu werden. Frhr. v. Schwind spricht in dem obenerwähnten Aufsatz von einer „bedenklich großen Zahl von solchen, die weder Neigung noch Beruf an die juristischen Fakultäten geführt hat, die oft schon während ihres Studiums einer ganz anderen Wirksamkeit und anderen Interessen angehören, und die von den juristischen Fakultäten nichts anderes verlangen als die Abstempelung mit soundsoviel Zeugnissen“.

Ein anderer Beurteiler, der Oberlandesgerichtspräsident Dr. Molitor, sagte: „Was will nicht alles Jurist werden unter den Tausenden, die jährlich die Schule verlassen! Kein anderer Stand hat es mit einem so zweifelhaften Material zu tun.“ (Rede in der Ersten Kammer des elsaß-lothringischen Landtags, 16. April 1912.) Solche Urteile von Universitätsprofessoren und hervorragenden Praktikern der Rechtspflege und Verwaltung sind mehr als hundert bekanntgeworden. Es kann deshalb die Tatsache, daß ein ungewöhnlich großer Teil der juristischen Studentenschaft an ihrer selbst gewählten Wissenschaft nur ganz geringes Interesse hat, als feststehend angenommen werden. Dieser Mangel, der schon seit Jahrzehnten besteht, ist außerordentlich bedenklich, weil hieraus zahlreiche andere Mißstände und Schwierigkeiten erwachsen — so z. B. die auffallend geringe Frequenz der juristischen Vorträge. An fast allen Universitäten bleibt ein Drittel bis die Hälfte der juristischen Studentenschaft dem offiziellen Unterricht zeitweise ganz fern, um sich dann in einem sogenannten Einpaukerunterricht für die erste juristische Prüfung vorzubereiten. Ein ähnlicher Zustand ist in keinem anderen Unterricht, an keiner anderen Hochschule beobachtet worden. Dazu kommt, daß dieser Unterricht zeitlich bereits auf das kleinste Maß beschränkt ist (6 bis 7 kurze Semester); andere Berufe, wie z. B. die der Mediziner und der Techniker, haben ein weit längeres und intensiveres Studium. Man muß deshalb leider feststellen, daß der juristische Nachwuchs nicht nur an dem „zweifelhaften Material“ krankt, sondern auch im Vergleich mit allen anderen Akademikern den unvollkommensten akademischen Unterricht überhaupt genießt.

Den Ernst der Lage hat unter vielen anderen Geheimrat Prof. Dr. Zitelmann (Bonn) wie folgt geschildert: „Vor allem — man muß hier wieder einmal laut reden — verfehlen die juristischen Fakultäten als Lehranstalten heute ihren wesentlichen Zweck, da die Studierenden in großer Zahl, ja ich fürchte sagen zu müssen, in der Mehrzahl, von den Lehr-

einrichtungen und Lehrmitteln der Universität keinen oder nur mangelhaften Gebrauch machen ... Das ist doch ein seltsames Bild: auf der einen Seite mit großem Geldaufwand erhaltene und mit Lehrmonopol ausgestattete staatliche Lehranstalten, die nicht benutzt werden, auf der anderen Seite staatlich nicht anerkannte, außerhalb der Universität stehende Vorbereitungskurse, in denen die jungen Juristen ihre Bildung suchen." (Deutsche Juristenzeitung, 1. Mai 1909.)

Der zweite, nicht so klar hervorgetretene und den Nächstbeteiligten wahrscheinlich auch noch nicht ganz zum Bewußtsein gekommene Mangel besteht in der Abhängigkeit der juristischen Fakultäten von den Forderungen zweier verschiedener Berufe. Auch hier nehmen diese Fakultäten eine Ausnahmestellung ein; sie sollen ihren Unterricht in seiner Gesamtheit von Anfang bis zum Ende auf zwei weit auseinanderliegende und immer weiter sich voneinander entfernende Berufsziele einstellen. Der Dualismus, der ihren Unterricht durchsetzt und durchsetzen muß, kommt schon in den vorerwähnten Motiven des Gesetzesvorschlages von 1903 zum Ausdruck und ist in der letzten Zeit immer stärker in den weiter unten noch zu erörternden Bestrebungen nach wirtschaftlicher Bildung der Juristen hervorgetreten. Bei einer in ihrer geistigen Befähigung, ihren wissenschaftlichen Neigungen und in ihren Berufszielen so gemischten, äußerlich nicht differenzierten Studentenschaft ist die den juristischen Fakultäten bei der derzeitigen Einheitlichkeit von Unterricht und Abschlußprüfung gestellte Aufgabe praktisch unlösbar. Man nehme zum Vergleiche nur einmal an, daß eine der Fachabteilungen einer Technischen Hochschule (die den Fakultäten etwa entsprechen) die Aufgabe hätte, gleichzeitig sowohl Mathematiker (oder Chemiker oder Physiker im engeren Sinne des Wortes) zu bilden als auch Ingenieure, die ihre wissenschaftliche Befähigung am Ende ihres Studiums in ein und derselben Prüfung (etwa einer ersten „technischen" Prüfung) zu erweisen hätten. Die Ingenieurausbildung bedingt eine gleichzeitig einsetzende und durchlaufende mathematisch-naturwissenschaftliche Schulung; der Ingenieur ist ohne mathematisch-naturwissenschaftliche Bildung unmöglich. Würde aber aus der Forderung dieser Verbindung die Forderung der Schulung sowohl von Mathematikern (bzw. Naturwissenschaftlern) als auch von Ingenieuren entstehen, so wäre sie unerfüllbar und die Schulung sowohl des ersteren als auch des zweiten Berufsstandes gehemmt. Es ist unverkennbar, daß schon die Fiktion, man könne durch ein und dasselbe Studium (das mit ein und derselben Prüfung abgeschlossen wird) sowohl Richter wie Verwaltungsbeamte wissenschaftlich schulen, den Wissenschaftsbetrieb hemmt. Die immerwährenden Forderungen, allen gerecht zu werden, hat eine zeitgemäße Reform des juristischen Studiums dauernd unmöglich gemacht und

das Ansehen als wirkliches Hochschulstudium geschädigt. Obwohl alle Einsichtigen erkennen, daß zunächst einmal eine Verlängerung der Studienzeit erforderlich ist, kommt diese doch nicht zustande, weil die Vertreter und Interessenten beider Richtungen fürchten, die Verlängerung würde nur der anderen zugut kommen. In den preußischen Landtagsverhandlungen und deren Besprechungen in der Presse ist es deutlich zum Ausdruck gekommen, daß z. B. die als Verwaltungsbeamte tätig gewesenen Politiker in einer Verlängerung des Studiums eine Verlängerung der zu „verbummelnden" Semester erblickten und sie ablehnten. Das Universitätsstudium hat an Kredit verloren. Zugleich ist es aber auch hinabgedrückt worden durch die in Verfolg der vorgeschilderten Mängel entstandenen Bestrebungen, Lücken in der Hochschulbildung durch „Fortbildungskurse", die zeitlich n a c h dem Hochschulstudium einsetzen sollen, auszufüllen. Im letzten Jahrzehnt ist diese Fortbildung eifrigst propagiert worden. Eine Vereinigung für staatswissenschaftliche Fortbildung ist begründet worden, die an mehreren Orten Kurse ins Leben gerufen hat. Und im Anschluß hieran ertönt der Ruf nach einer Verwaltungsakademie oder anderen ständigen Institutionen, die ganz merklich den Charakter der „Überhochschule" anstreben oder ihn in natürlicher Entwicklung erhalten müßten. Dabei ist die Bezeichnung „Fortbildung" für viele dieser Unterrichtsveranstaltungen irreführend. Denn es handelt sich hier vielfach gar nicht um eine Weiterführung des Universitätsunterrichtes, um eine Erweiterung der auf der Hochschule erworbenen Kenntnisse und Befähigungen, sondern um die Aneignung ganz neuer Kenntnisse, für die das Hochschulstudium g a r k e i n e G r u n d l a g e g e l e g t h a t. Oft ist der Unterricht der Kurse auf der Universität nicht einmal dem Namen nach bekannt gewesen.

Vom Standpunkte dieses neuen Unterrichtes aus erscheint der juristische Universitätsunterricht als eine dem Gymnasium zugesetzte Stufe, die zunächst erreicht werden mußte (durch Ablegung der ersten juristischen Prüfung), um dann überhaupt erst die eigentliche Berufsbildung zu beginnen. Das gilt insbesondere für die höhere Verwaltung im weitesten Sinne. Aber auch die Justiz und ihre Vertreter haben sich diesen Bestrebungen angeschlossen. Ihnen genügt das Universitätsstudium auch nicht mehr; sie verlangen nach Erweiterung durch Einführung der jungen Juristen in das weitverzweigte Wirtschaftsleben. Auch das ist im Vergleich zu anderen Berufsständen ungewöhnlich und läßt die weitgehende Unvollkommenheit des Hochschulstudiums erkennen.

Alle diese Bestrebungen und Unterrichtseinrichtungen, die zeitlich nach dem Hochschulstudium einsetzen, stehen im Grunde genommen in innerem Widerspruch zur Hochschule als solcher. Schon dem Wortlaute nach sagt die Hochschule, daß sie die höchste theoretische wissenschaftliche

Unterweisung geben soll, nach der die Schule der Praxis und vor allem die selbständige Fortbildung jedes Einzelnen beginnen muß. Die Juristen der älteren Generationen haben niemals „Fortbildungskurse" nötig gehabt.

Die in vorstehendem angedeuteten Mißstände — und um Mißstände handelt es sich wirklich — in ihrer unheilvollen Wirkung so zu erkennen, daß eine Abstellung möglich wird, ist in Deutschland schwierig geworden. Es handelt sich um tiefgehende Fehler in der Vorbildung derjenigen Berufsstände, die „praktisch das ganze Wohl und Wehe der Volksgemeinschaft in der Hand haben". Die Außenstehenden können mit ihrer Meinung über die Dinge kaum einen schwachen Einfluß ausüben — weil sie eben Nichtjuristen sind.

Wenn ich als Nichtjurist im folgenden zwei Vorschläge wage, die geeignet sein könnten, eine Besserung einzuleiten, so muß ich vorweg darauf hinweisen, daß der erstere in seinem Grundgedanken von einem Juristen, dem süddeutschen Staatsmanne und Hochschullehrer R. v. Mohl, stammt und über ein halbes Jahrhundert alt ist. R. v. Mohl bespricht in seinem Buche „Politik" die zu seiner Zeit bereits durchgeführte Trennung von Rechtspflege und Verwaltung und meint, es sei doch eigentlich sinnlos, daß man den Nachwuchs in dem Berufsstand der Verwaltung, der jetzt mit der Rechtsprechung nichts mehr zu tun habe, immer noch so erziehe, als ob es sich um zukünftige Richter handle. Er ist einer der wenigen Männer seiner Zeit, die die juristische Schule — so hoch er sie im übrigen schätzt — nicht als die Schule der Verwaltungsbeamten anerkennen wollten. „Mit Pandekten und deutscher Rechtsgeschichte", so meinte er weiter, „wird die Welt nicht regiert, und überhaupt gibt die ausschließliche Beschäftigung mit positivem Rechte dem Geiste des jungen Mannes einen engen Gesichtskreis und eine einseitige Auffassung, welche ihn zu allen anderen Geschäften als zum eigentlichen Rechtsprechen verderben." Für die Verwaltung will er eine Vorbildung, die von der der Justiz verschieden sein müsse. „Ein regelmäßiges und systematisches Studium ist also unter allen Umständen zu verlangen. Für ein solches besteht aber eine dreifache Möglichkeit. Entweder können eigene Anstalten oder die Universitäten oder die polytechnischen Schulen dazu bestimmt und eingerichtet werden. Welches vorzuziehen sei, ist also zu untersuchen. Er erwägt dann die verschiedenen Möglichkeiten und meint hinsichtlich der polytechnischen Schulen: Hier wären die noch fehlenden Disziplinen verhältnismäßig leicht zu schaffen, weil das für die zukünftigen Verwaltungsbeamten Wesentliche eigentlich schon vorhanden ist; er erwähnt als besonders förderlich die Möglichkeit, den Kathederunterricht mit den eigenen Arbeiten des Schülers in Verbindung und in Wechselwirkung bringen zu können.

Als besonders wertvoll hebt er hervor, daß hier wirtschaftliche Vorlesungen leicht beschafft werden könnten. „Ein Lehrer der Nationalökonomie" — so sagt er — „wäre auch vorhanden, der den für den neuen Zweck allerdings sehr erweiterten Unterricht ebenfalls übernehmen könnte. Die auf einer Universität schwer zu beschaffenden enzyklopädischen Vorträge in den privatwirtschaftlichen Vorlesungen wären hier, jedenfalls was die Gewerbe betrifft, leicht und gut zu erlangen, bei einer Ausdehnung der Anstalt auf Forstwissenschaft und Landwirtschaft auch der erforderliche übersichtliche Unterricht in diesen Fächern. Die mit einer polytechnischen Anstalt notwendig verbundenen Sammlungen und Kabinette wären mannigfach belehrend usw."

Unter den gewichtigen Gründen, die gegen einen solchen Plan sprechen, nennt er die „Absonderung von den Mittelpunkten des wissenschaftlichen Lebens", die für die zu berufenden Lehrer der „Rechtsfächer" und der „Polizeiwissenschaft" in keinem Falle vorteilhaft sein könne. Er bezweifelt auch, „ob der Umgang der Studierenden mit den auf sehr verschiedenen Stufen der Bildung und des Alters stehenden sonstigen Zöglingen einer polytechnischen Schule ihnen so zuträglich und für sie so bildend wäre wie der auf der Universität mit den Angehörigen anderer Fakultäten".

Aus den polytechnischen Schulen sind unterdessen die Technischen Hochschulen geworden, die in jeder Beziehung als Hochschulen den Universitäten gleichwertig geworden sind. Ihre Studentenschaft setzt sich nur aus Abiturienten der höheren Schulen (ganz wie bei den Universitäten) zusammen. Eine Absonderung von den Mittelpunkten des wissenschaftlichen Lebens besteht nicht (hat überhaupt nie bestanden), die Technischen Hochschulen bilden selbst solche Mittelpunkte und liegen in Städten mit regem Wirtschaftsleben. Liegt es nicht nahe, den Gedanken v. Mohls wieder aufzunehmen und die neuen Hochschulen nunmehr auch als Hochschulen der höheren Verwaltung zu benutzen?

Das könnte in einfachster Weise so durchgeführt werden, daß das Gesetz von 1906 wie folgt abgeändert wird:

§ 1. Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienste wird durch die Ablegung zweier Prüfungen erlangt, denen ein mindestens dreijähriges Studium der Rechte und der Staatswissenschaften auf einer Universität bzw. ein vierjähriges Studium der Technik und der Staatswissenschaften auf einer Technischen Hochschule voranzugehen hat.

§ 2. Die erste Prüfung ist die erste juristische Prüfung bzw. die Diplomhauptprüfung. Die zweite Prüfung ist bei der „Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte" abzulegen.

Die Zulassung der Anwärter der höheren Verwaltung könnte in ähnlicher Weise auch auf die Akademiker der landwirtschaftlichen Hochschulen und insbesondere auf die der Handelshochschulen ausgedehnt werden.

Mit einem solchen Gesetz — besonders wenn es auch auf die Handelshochschulen ausgedehnt und in wohlwollender Weise durchgeführt würde — wäre zunächst ein sehr wertvoller und für die Studentenschaft außerordentlich wichtiger Fortschritt erreicht: die freie Wahl der Wissenschaften und des Studienprogrammes. Der bisherige Zwang zur Erlangung gewisser Berechtigungen (der nicht nur in den Gesetzen über die juristische Schulung liegt, sondern in weitem Umfang auch durch Tradition und Vorurteil ausgeübt wird) würde verschwinden. Die jungen Leute könnten bei der Wahl des Studiums sich freier zu einer der Hochschulen entschließen, deren Wissenschaftsbetrieb ihren Neigungen und Anlagen am besten entspricht. Das ist für das Studium und die im Studium zu entwickelnden Fähigkeiten von entscheidender Bedeutung. Unter der Geltung eines solchen Gesetzes könnte die so dringend nötige Scheidung der Geister sich vollziehen und damit zugleich ein großer Teil der Studierenden der Einwirkung des Hochschulunterrichts und dem wissenschaftlichen Leben wiedergegeben werden.

In einem Aufsatze der Tagespresse sagte einmal ein erfahrener Verwaltungsbeamter, der als Student auch bei einer juristischen Fakultät eingeschrieben war: „Der Beruf der Verwaltungsbeamten ist ein eminent praktischer, auf konkrete Lebensverhältnisse angewandter, und man darf wohl vermuten, daß die jungen Leute, die ihn aus Neigung zu seiner besonderen Art ergreifen (und nicht aus anderen Gründen), dies tun, weil sie, bewußt oder unbewußt, die Fähigkeit besitzen, praktisch gestaltend in die Verhältnisse des Lebens einzugreifen — weil sie mehr praktisch als theoretisch, mehr real als abstrakt veranlagt sind. Und gerade dieser Veranlagung der künftigen Verwaltungsbeamten bietet die juristische Fakultät so gut wie gar nichts." In dieser Unterscheidung ist es kurz ausgesprochen, daß es unter der juristischen Studentenschaft Persönlichkeiten gibt, für die eine wissenschaftliche Schulung auf der Grundlage der Rechtswissenschaft ungeeignet sind, und die deshalb anders geschult werden müssen, um ihre wertvolle Kraft für die Betätigung bei der Führung des öffentlichen Lebens zu gewinnen. Von diesen Elementen würde die juristische Studentenschaft durch ein neues Gesetz befreit werden. Das Gesetz würde aber auch die Möglichkeit schaffen, die brauchbaren Kräfte, die zurzeit für den wichtigen Beruf der höheren Verwaltung (auf den verschiedensten Gebieten) nicht gewonnen werden können, weil sie — in innerem Drange zu den Erfahrungswissenschaften — den anderen, zu den weitgehenden Berechtigungen führenden, Weg nicht gegangen sind,

heranzuziehen. Den größten Gewinn aber würde die Justiz aus dem neuen Gesetz ziehen. Denn sie würde nicht nur von demjenigen Teile der Studentenschaft befreit, der gar nicht als Jünger der Wissenschaft, sondern nur zur Erlangung des Berechtigungsscheines kommt — sie würde nunmehr ihre berechtigten Forderungen auf die Gestaltung des Studiums auch ganz nach dem eigenen Berufsziele durchsetzen können. Das juristische Studium würde ein Studium für Juristen werden und brauchte keine Rücksichten mehr auf Forderungen anderer Berufe zu nehmen.

Ob die Durchführung des Gesetzes praktisch möglich ist? Zur Beantwortung dieser Frage verweise ich zunächst auf die Tatsache, daß auf allen Technischen Hochschulen neben den angewandten Naturwissenschaften auch Rechts- und Wirtschaftswissenschaften als Gegenstände des Studiums aufgenommen sind. An den Handelshochschulen sind alle nötigen Disziplinen, insbesondere Rechtswissenschaft und die Wirtschaftswissenschaften, in weitem Umfang vertreten — besser als an manchen kleinen Universitäten. An der Besetzung mit Lehrkräften und Instituten fehlt es jedenfalls nicht. Aber das ist nicht die Hauptsache. Viel wichtiger ist, daß an den neuen Hochschulen ein mehr auf das Reale, Praktische und Schöpferische gerichteter Sinn gepflegt wird. Der größte Teil des Unterrichts ist nicht rückschauend und feststellend, sondern vorwärts gerichtet und auf produktives Schaffen eingestellt. Die Erziehung mitten in solcher Umgebung muß die Geisteskräfte des nach solcher Sinnesrichtung bereits orientierten Studenten besser entwickeln als ein Unterricht, der wie der vorwiegend juristische darauf gerichtet ist, praktische Lebensverhältnisse unter rechtliche Begriffe zu subsumieren — der also zum Richten, zur Judikatur, erzieht.

Das Vorstehende gilt oder soll gelten nicht nur für den Teil der juristischen Studentenschaft, der in die Laufbahn der höheren Verwaltung im Sinne des Gesetzes von 1906 eintreten will, sondern weit darüber hinausreichend für alle diejenigen jungen Leute, die bewußt oder unbewußt die Fähigkeit besitzen, praktisch gestaltend in die Verhältnisse des Lebens einzugreifen und bisher zur Erreichung ihrer Berufsziele nur den einen Weg über die erste juristische Prüfung offen fanden. Ist erst einmal gesetzlich festgelegt, daß ein anderer Weg gangbar ist, so wird sich auch das bisher bestehende Vorurteil wandeln. Bei der Besetzung von Tausenden der Selbstverwaltungsämter wird es dann nicht mehr heißen, daß die Bewerber ihre Kenntnis der Rechtsordnung, ihr Verständnis für das Wirtschaften u. a. auf einer Universität erworben haben müssen. Man wird auch andere Hochschulen schätzen lernen, gegen andere Akademiker gerechter werden.

Den besonderen Wert einer Neuregelung nach dem vorstehend skizzierten Vorschlag sehe ich in der Beseitigung des Universitätsmonopols

und der dann zu erwartenden engeren Fühlung zwischen den für die Verwaltung wichtigsten Wissenszweigen, den historisch-juristischen und den technisch-wirtschaftlichen Wissenschaften. Die bisherige Erziehung der Verwaltungsbeamten hat nicht nur zu einer einseitigen Betonung der Jurisprudenz geführt, sondern dabei auch eine fast vollständige Abkehr und Abschließung von den wissenschaftlichen Idealen der für das Wirtschaftsleben der Nation so wichtigen anderen Berufsstände verursacht. Die aus dem juristischen Studium der Universität in die Praxis der Verwaltung (in Staat, Gemeinden und Privatwirtschaft) eintretenden jungen Beamten sind dem Wissen und Können jener Kreise bis dahin fremd geblieben. Damit aber ist das gegenseitige Verstehen von vornherein erschwert. Ganz anders würde das werden, wenn einerseits Akademiker verschiedener Hochschulen sich als Kollegen innerhalb der Verwaltung zu gemeinsamer Fortbildung (der praktischen Berufsbildung) zusammenfinden, und wenn anderseits im weiteren Verlaufe der Berufstätigkeit der ehemalige Studierende z. B. einer Handelshochschule als Landrat sich mit Männern gleicher wissenschaftlicher Schulung aussprechen kann. Es ist ohne weiteres erklärlich, daß ein engerer, auf den Erfahrungen und Erlebnissen gemeinschaftlicher Studienzeit begründeter Zusammenhang von Regierenden und Regierten für das gegenseitige Verstehen von unschätzbarem Vorteil wäre.

Sollte dieser Vorschlag unausführbar erscheinen, so mag ein zweiter erwogen werden, der die gleiche Tendenz hat, jedoch in der äußeren Form das Bestehende und das Vorrecht der Juristen erhält. Er geht von der auch vorher schon betonten Notwendigkeit aus, den Verwaltungsbeamten juristisch zu schulen, ihm gleichzeitig aber auch grundlegende Kenntnisse auf den Gebieten der Erfahrungswissenschaften zu vermitteln. Als Hochschule möge (im Sinne der oben mehrmals erwähnten Begründung der Gesetzesvorlage von 1903) wie bisher nur die Universität berechtigt sein.

„Was die wissenschaftliche Vorbildung dieser Beamten (der höheren Verwaltungsbeamten) für ihren Beruf anbelangt, so müssen die Grundlagen dazu naturgemäß auf der Universität gewonnen werden; dafür, daß dies geschehen, ist der Nachweis in der ersten juristischen Prüfung zu erbringen" — so sagten die preußischen Minister und deuteten damit an, daß einmal die Universität den erforderlichen Unterricht aufnehmen müsse, und daß dann auch in der „ersten juristischen Prüfung" der Nachweis der erforderlichen Kenntnisse erbracht werden könne. Die zwingende Folgerung aus dieser Darlegung ist die Gabelung des juristisch-staatswissenschaftlichen Studiums. Mein Vorschlag nimmt hiernach eine außerordentlich einfache Form an: Das Studium wird in zwei Abschnitte, ein Vorstudium von vier Semestern

und ein Hauptstudium von vier Semestern, zerlegt. Das erstere ist für alle Studierenden der Fakultät gemeinsam, im zweiten tritt eine Scheidung ein. Dem einen Teil der Studierenden, die Richter, Anwälte oder Notare, also eigentliche Juristen, werden wollen, wird ein Unterricht geboten, der nur noch nach den Bedürfnissen der Justiz zusammengestellt ist. Für den anderen Teil der Studentenschaft, die ihren Lebensweg auf das andere Ziel eingestellt haben, und deren geistige Veranlagung eine stärkere Betonung naturwissenschaftlicher, technisch-wirtschaftlicher Erkenntnis wünschenswert macht, wird der juristische Unterricht entsprechend vermindert. Es bestehen also nach einem Vorstudium im zweiten Abschnitt zwei Studienrichtungen. Und demgemäß muß natürlich auch die erste juristische Prüfung differenziert werden [1]).

Damit soll aber nicht etwa eine geringere oder minderwertige Bildung empfohlen werden. Denn auch bei diesem Vorschlage ist nicht das Maß an positivem Wissen, das während des Studiums erlangt werden oder durch Prüfungen festgestellt werden kann, das Entscheidende. Es handelt sich vielmehr um die Sicherung akademisch-wissenschaftlicher Schulung überhaupt, um die Sicherung des wissenschaftlichen Sinnes und um das ernste Streben zum Wissen und Können. Wenn die Forderung eines akademischen Studiums für Verwaltungsbeamte in unserer Zeit ihre Berechtigung behalten soll, und wenn wir der von Zitelmann so drastisch geschilderten Gefahr entgehen wollen, daß die dereinst zur Lebensführung berufenen jungen Leute keinen oder nur mangelhaften Gebrauch von den Lehreinrichtungen und Lehrmitteln der Universität machen, so müssen wir vor allem Begeisterung zur Wissenschaft und zum Lernen ermöglichen. Der Weg zur Berechtigung darf nicht, wie dies bis jetzt geschieht, durch unüberwindbare innere Abneigung gehemmt werden. Wenn wir es erreichen, daß die Studierenden der juristischen Fakultäten wieder in großem Maße von den gebotenen Einrichtungen der Universität den richtigen und gewollten Gebrauch machen, so ist der Erfolg gesichert — auch wenn etwa das wünschenswerte Maß an positiven juristischen Kenntnissen für die eine Gruppe der Studierenden nicht erreicht werden sollte. Und das ist, wie die Dinge nun einmal liegen, nur noch dadurch zu erreichen, daß man für einen Teil der Studierenden auf das volle Maß an juristischem Wissen zunächst verzichtet und an Stelle der juristischen Disziplinen andere bietet, welche sowohl pädagogisch wirksam als auch für die spätere Berufsbetätigung unentbehrlich sind. Was verschlägt es übrigens, wenn die zur praktischen Ausbildung in die Laufbahn der Verwaltung eintretenden Gerichtsreferendare (Regierungsreferendare) zunächst weniger von Privat-,

[1]) Diese Differenzierung der Prüfung (die Unterscheidung von Studienrichtungen) besteht an den Technischen Hochschulen seit langem.

Straf- und Prozeßrecht wissen — wenn sie nur wirklich studiert haben, wenn sie ihre beste Zeit zur Erwerbung von Kenntnissen und Einsicht verwendet und damit gelernt haben, wie man auch n a c h dem Studium selbständig studiert. Aus der Unterrichtsdisziplin selbst ist es ja nicht begründet, die ganze Studienzeit auf den juristischen Stoff zu verwenden. Ein großer Teil der Zeit sollte vielmehr gerade auf die anderen Wissenschaften verwendet werden, um hier die erforderlichen Grundlagen für die spätere selbständige Fortbildung zu legen. Und diese Fortbildung sollte sich dann gleichmäßig auf alles Wissenswerte erstrecken. Dem Verwaltungsbeamten ist wie kaum einem anderen Akademiker in jungen Jahren der Einblick in die Lebensverhältnisse aller Bevölkerungsschichten und in die verschiedensten Betätigungsgebiete aller Berufe ermöglicht. Ihm ist Gelegenheit geboten, überall zu lernen, sich zu unterrichten und weiterzubilden — auch in den Rechtswissenschaften; er muß nur die wissenschaftlichen Grundlagen der Erkenntnis in sich tragen. Wenn er dagegen die besten Jahre für die Entwicklung der geistigen Aufnahmefähigkeit „verbummelt" hat, oder wenn er unter absichtlicher Vernachlässigung wichtiger Erkenntnisgebiete nur einseitig geschult worden ist, so kann auch die umständliche und teure „Fortbildung" einen Ausgleich nicht mehr bringen.

Um nicht weiter ausholen zu müssen, ist auch der zweite Vorschlag nur in Umrissen angedeutet. Die Darstellung der Studienprogramme, die zu seiner Begründung erforderlich wäre, führt zu weit. Man wird aber — so hoffe ich — auch hier ohne weiteres erkennen, daß die Einrichtung des Unterrichts keine besonderen Schwierigkeiten bietet.

Möchte doch das Erleben einer großen Zeit die Härte des Vorurteils mildern, welches bisher die Bedeutung der Erfahrungswissenschaften gehemmt hat.

3.

Richter und Justizverwaltung.

Von Oberlandesgerichtsrat **Wilh. Marx**-Düsseldorf,
Mitglied des Reichstags und des preußischen Abgeordnetenhauses.

Die deutsche Gerichtsverfassung hat die Aufgabe, richterliche Behörden zu konstruieren, welche für das beabsichtigte Verfahren in Zivil- und Strafsachen in allen Instanzen geeignete Organe sind und daneben alle diejenigen Garantien intellektueller und moralischer Tüchtigkeit und äußerer Unabhängigkeit in sich vereinigen, welche eine gute und von allen unberechtigten Einflüssen freie Justizpflege erfordert." Diesen lapidaren Satz stellt die vom Reichstag zur Vorberatung der Reichsjustizgesetze im Jahre 1874 eingesetzte Kommission an die Spitze des von ihr verfaßten schriftlichen Berichtes (vgl. Hahn, Materialien zum Gerichtsverfassungsgesetz, Bd. I, 2, S. 935). Sie hat damit zutreffend die vornehmste Aufgabe jeglicher Ordnung der Gerichtsverfassung eines Staatswesens dargelegt: denn in der Tat hängt in überwiegendem Maße die Handhabung und das Ansehen der Rechtsprechung, ja die Entwicklung des ganzen Rechtslebens eines Staates von der Stellung und der Eigenschaft der Richter ab. Seit jeher ist mit vollem Recht die Volksvertretung in Deutschland wie in den einzelnen Bundesstaaten darauf bedacht gewesen, die Tüchtigkeit, die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Richter auf jede nur mögliche Weise sicherzustellen. Das Gerichtsverfassungsgesetz enthält deshalb als Fundament seines ganzen Baues gleich im ersten Paragraphen die Bestimmung: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Gerichte ausgeübt." Weitere Bestimmungen versuchen dann Garantien dafür zu schaffen, daß diese Bestimmung auch in die Tat umgesetzt wird. So setzen die §§ 2—5 die Mindestgrenzen für die Vorbereitung und die Befähigung zum Richteramte fest. Der § 6 bestimmt, daß die Ernennung der Richter auf Lebenszeit erfolgt, § 7, daß die Richter ein festes Gehalt mit Ausschluß von Gebühren beziehen sollen, § 9, daß wegen der vermögensrechtlichen Ansprüche der Richter aus ihrem Dienstverhältnisse der Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden darf, § 8 endlich, daß Richter wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmt, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in Ruhestand versetzt werden

können. Nur bei der Veränderung in der Organisation der Gerichte oder ihrer Bezirke können unfreiwillige Versetzungen an ein anderes Gericht oder sogar Entfernungen vom Amte, dann allerdings nur unter Belassung des vollen Gehalts durch die Landesjustizverwaltung verfügt werden.

Das Gerichtsverfassungsgesetz hat sich mit Absicht und zwar, wie gesagt wurde, auch mit Rücksicht auf die Reichsverfassung enthalten, weiter zu gehen. Wie der Bericht (a. a. O. S. 935 unten) sagt, gibt das Gerichtsverfassungsgesetz „nur die allgemeinen Grundzüge und Direktiven, welche bei der Organisation der Gerichtsbehörden zu beobachten sind, um das vorgeschriebene Verfahren mit gutem Erfolge durchzuführen". „Die Einsetzung der Gerichte, die Begrenzung der Bezirke, die Anstellung der Richter, die Dotierung derselben, die Beaufsichtigung der Geschäftsordnung bei den Gerichten sind . . . den Einzelstaaten verblieben und emanieren aus der Justizhoheit derselben."

Für diese Fragen ist also die Gesetzgebung der Einzelstaaten maßgebend geblieben. Schranken sind ihr nur gezogen einmal durch die erwähnten Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes und dann ferner durch die Anordnungen des Gerichtsverfassungsgesetzes über die Bildung der Gerichte, insbesondere die Besetzung der einzelnen Gerichtsabteilungen. Alle diese Bestimmungen hat die Reichstagskommission zur Sicherung der Unabhängigkeit der Richter und zur Herstellung einheitlicher Grundlagen für die Auswahl der Richter im gesamten Gebiete des Deutschen Reiches in den Regierungsentwurf eingesetzt. In dem Entwurf der verbündeten Regierungen waren sie nicht enthalten.

Diese Bestimmungen greifen nicht nur ein in das Gesetzgebungsrecht der einzelnen Bundesstaaten, sie sind auch bindend und maßgebend für die Justizverwaltung, die als solche für die ordnungsgemäße Erledigung der Geschäfte durch die Gerichte unentbehrlich ist. Gesetzliche Bestimmungen reichen allein dafür nicht aus. Die äußere und innere Ordnung muß im Rahmen der Gesetze durch Anordnungen verwaltender Behörden geregelt werden. Durch § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz ist eine scharfe Trennung zwischen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der allgemeinen Staatsverwaltung herbeigeführt: die Geschäfte der allgemeinen Staatsverwaltung dürfen auch durch Landesgesetze den ordentlichen Gerichten nicht übertragen werden. Die Geschäfte der Justizverwaltung machen eine Ausnahme. Diese können durch die Landesgesetze den ordentlichen Gerichten übertragen werden.

Die Justizverwaltung steht in einem Gegensatz auf der einen Seite zu der Gesetzgebung, auf der anderen Seite zu der Gerichtsbarkeit, insoweit darunter „die von den Gerichten auszuübende Befugnis zur Rechts-

pflege verstanden wird" (vgl. Hauser, Die deutsche Gerichtsverfassung, in der Zeitschrift für Reichs- und Landesrecht, 4. Band, 1879, S. 49). Das Gerichtsverfassungsgesetz gebraucht den Ausdruck „Landesjustizverwaltung" bald in der einen, bald in der anderen Beziehung. Es soll mit dem Worte keineswegs ausgedrückt sein, „daß die betreffenden Anordnungen notwendig durch die Zentralbehörde (Justizministerium) getroffen werden müssen" (vgl. Begründung des Entwurfs zu den §§ 30—32). Wohl aber ist damit zum Ausdruck gebracht, daß die Regelung der gesamten Einrichtung der Justizverwaltung Sache der Landesgesetzgebung ist, selbstredend mit dem Vorbehalt, daß keine bindenden reichsgesetzlichen Vorschriften vorhanden sind, wie sie z. B. die §§ 61 ff. G.V.G. enthalten.

Aus der ganzen Sachlage ergibt sich eine Reihe von Beziehungen zwischen den Gerichten und der Justizverwaltung. Es wird der Einfluß der Verwaltung bei der Besetzung der einzelnen Richterstelle und bei der Ernennung der einzelnen Persönlichkeit zum Richter in Betracht zu ziehen sein; ferner die Frage der Einwirkung der Verwaltung auf die Ausübung des Richteramtes, endlich die Trennung der Verwaltung von der Rechtsprechung behandelt werden müssen.

I. Anstellung der Richter.

Das Gerichtsverfassungsgesetz stellt für die Voraussetzungen der Anstellung als Richter nur ein Mindestmaß auf. Es verlangt in § 2 die Ablegung zweier Prüfungen und die Erfüllung einzelner Voraussetzungen derselben. Den Bundesstaaten wird die nähere Ausführung, namentlich auch die Aufstellung schwererer Bedingungen, insbesondere was die Zeit des Universitätsstudiums und den Vorbereitungsdienst anlangt, überlassen. Man wird daran festhalten müssen, daß nach dem allgemeinen deutschen Staatsrecht die Erfüllung der von den Gesetzen zur Bekleidung eines Amtes festgestellten Voraussetzungen noch nicht den Anspruch begründet, ein solches Amt übertragen zu erhalten. Auch derjenige, der die beiden vom Gerichtsverfassungsgesetz verlangten Prüfungen bestanden hat, hat damit noch keinen Anspruch darauf, zum Richteramte zugelassen zu werden. In Preußen ist es allerdings seit jeher tatsächlich der Fall gewesen, daß, abgesehen von Ausnahmefällen, derjenige, der sein zweites Examen bestanden hatte, auch stets auf seinen Antrag zum Gerichtsassessor ernannt wurde. In anderen Bundesstaaten hat auch selbst diese tatsächliche Übung nicht bestanden. Als man im Jahre 1896 in Preußen den Versuch machte, die Zulassung zum Gerichtsassessor in die freie Entschließung der Justizverwaltung zu stellen, entbrannte ein lebhafter Kampf um diese Frage, der zur Ablehnung des Vorschlags der Staats-

regierung, des sogenannten „Assessorenparagraphen", führte. Seitdem hat man nicht mehr den Versuch gewagt, diese Frage gesetzgeberisch zu lösen. Für Preußen ist immer noch maßgebend das Gesetz vom 6. Mai 1869 (Gesetzsammlung S. 656), wonach die Referendare, die die große Staatsprüfung bestanden haben, vom Justizminister zu Gerichtsassessoren ernannt werden. Der Justizminister konnte am 19. März 1896 im preußischen Abgeordnetenhause ohne Widerspruch feststellen, daß damit eine gesetzliche Verpflichtung der Justizverwaltung, jeden, der das Examen bestanden habe, auch zum Gerichtsassessor zu ernennen, nicht gegeben sei. Die Verleihung der Ämter sei eine Prärogative der Krone, und dieser Grundsatz finde auch da Anwendung, wo das Anstellungsrecht auf andere Behörden delegiert sei.

Die in den folgenden Jahren ganz unverhältnismäßig fortwährend steigende Zunahme der Referendare hat dazu geführt, daß tatsächlich die preußische Justizverwaltung doch zu einer Änderung ihres bisherigen Verfahrens übergegangen ist. Man pflegt jetzt den Assessoren, die sich in ihrer richterlichen Tätigkeit nicht bewährt haben, die Mitteilung zugehen zu lassen, daß sie nach Lage der Dinge keine Aussicht hätten, im Gerichtsdienst zur Anstellung zu gelangen. Man überträgt ihnen längere Zeit keine Kommissorien und sucht sie auf diese Weise zu veranlassen, sich eine anderweite Stellung zu verschaffen. Dieses Vorgehen der Justizverwaltung, mag es auch durch die Entwicklung der Dinge und die weit über das Bedürfnis hinausgehende Zunahme der Zahl der Referendare gerechtfertigt erscheinen, ist nicht ohne schwere Bedenken. Es müßte doch irgendwelche Garantie dafür geschaffen sein, daß auch tatsächlich nur mangelhafte Leistungen den Schritt der Verwaltung veranlaßt haben. Es besteht offenbar die Gefahr, daß auch wegen anderer Gründe, so aus konfessionellen oder politischen Gründen, zu jener Maßnahme gegriffen werden könnte. Angesichts der noch stets zunehmenden Zahl der Referendare, in die auch der jetzige Krieg wohl nur vorübergehend fühlbare Lücken reißen wird, ist das Auffinden eines Auswegs dringend notwendig geworden. Eine Verschärfung der Anforderungen seitens der Justizprüfungskommission allein kann nicht als ausreichend erachtet werden. Denn abgesehen davon, daß auch diese Verschärfung gewisse Grenzen innehalten muß, lehrt die Erfahrung, daß Leute, die theoretisch nicht vollkommen genügen, später in der Praxis recht brauchbare Richter werden. Das Umgekehrte ist ebenso oft der Fall.

Wiederholt ist darüber Klage geführt worden, daß Assessoren erst nach längerer Dienstzeit eine Mitteilung in dem vorhin erwähnten Sinne erhalten haben. Im preußischen Abgeordnetenhause wurde darauf hingewiesen, daß erst nach fünfjährigem, ja sogar in einzelnen Fällen nach

siebenjährigem Dienst solche Eröffnungen stattgefunden hätten. Das müßte selbstredend als ganz ungehörig bezeichnet werden. Welchen Beruf soll dann der unglückliche Assessor noch ergreifen, wenn er erst in einem Alter von 28 oder 30 Jahren den Bescheid erhält, daß er auf eine Anstellung in der Justiz nicht zu rechnen habe? — Der preußische Justizminister hat am 6. Februar 1914 (Stenogr. Bericht S. 1544) erklärt, daß älteren Assessoren stets, ehe ihnen die erwähnte Mitteilung gemacht würde, rechtzeitig erklärt werden solle, ihre Leistungen gäben zu Bedenken Veranlassung; es solle ihnen Gelegenheit gegeben werden, sich weiter praktisch zu entwickeln und zu verbessern. Anscheinend werden aber diese Absichten der leitenden Stelle von den unteren Behörden nicht mit der entsprechenden Sorgfalt ausgeführt. Denn sonst könnten die Klagen über rücksichtslose Behandlung nicht so häufig erhoben werden.

Auf jeden Fall muß im Interesse des Ansehens des Richterstandes im allgemeinen seitens der maßgebenden Stellen mit aller Ängstlichkeit der Verdacht vermieden werden, als seien für die Nichtzulassung zum Richterstande andere Gründe maßgebend als die Rücksicht auf die Befähigung und Tauglichkeit.

II. Ausübung des Richteramtes.

Ebenso strenge, wie bei der Anstellung der Richter, müssen bezüglich der Ausübung des Richteramtes alle Maßnahmen der Verwaltung vermieden werden, welche die Vermutung entstehen lassen könnten, es werde auf die freie Entschließung der Richter bei der Ausübung ihres hohen Amtes unzulässige Einwirkung geübt. Je vorsichtiger in dieser Richtung verfahren wird, je seltener Gelegenheit dazu geboten wird, daß auch nur der Verdacht entsteht, es solle die Freiheit und Unabhängigkeit der Richter bei Findung des Rechts angetastet werden, um so mehr wird die Justizverwaltung sich selbst das Zeugnis ausstellen können, auf dem richtigen Wege zu sein. Gewiß soll die Rechtsprechung erhaben über Volksstimmung und die Meinung der breiten Masse dastehen. Und mit Stolz können wir feststellen, daß der deutsche Richterstand in seiner Selbständigkeit und Unabhängigkeit, seiner Unparteilichkeit und Unbestechlichkeit in der ganzen Welt die höchste Anerkennung findet. Um so mehr haben wir alle Veranlassung, darauf zu halten, daß alles vermieden wird, was auch nur die leiseste Befürchtung hervorrufen könnte, als seien die deutschen Richter nicht mehr die unabhängigen Männer, wie sie als das Ideal des Richters in der Volksseele leben. Zutreffend hat das Ziel eine Wiener Rektoratsrede in folgende Worte gekleidet: „Nur die Majestät des Ge-

setzes steht über dem Richter, keine andere staatliche Autorität kann ihm etwas anhaben, von keiner darf er sich unmittelbar oder mittelbar beeinflussen lassen. Der Richter soll den im Gesetz enthaltenen Rechtsgedanken in vollster Freiheit entwickeln und auf den konkreten Tatbestand anwenden. Weisungen und Belehrungen, wie im einzelnen Falle zu entscheiden sei, darf und soll er unbeachtet lassen. Es ist nicht nur dem Richter untersagt, sich beeinflussen zu lassen, sondern auch der Regierung, insbesondere der Justizverwaltung, an deren Spitze das Justizministerium steht, verboten, irgend etwas zu unternehmen, was auf eine Beeinflussung der Rechtsprechung hinausläuft oder als solche gedeutet werden könnte" (vgl. Deutsche Richterztg. 1914, Nr. 12, S. 535).

In den letzten Jahren ist es immer mehr und mehr üblich geworden, den Gerichten Klassenjustiz vorzuwerfen, gewiß zum allergrößten Teil in durchaus unberechtigter Übertreibung. Die zielbewußt einsetzende Agitation gewisser Kreise, die sich vollkommen darüber klar sind, daß mit der Untergrabung des Ansehens der Gerichte eines der stärksten Bollwerke des Staatswesens überhaupt in Gefahr gebracht ist, hat zweifellos etwa vorgekommene Fälle in unverantwortlicher Weise verallgemeinert und vergrößert. Nichtsdestoweniger muß auch hier sowohl seitens der Richter selbst wie auch seitens der Justizverwaltung alle Aufmerksamkeit darauf verwendet werden, zu vermeiden, daß eine übelwollende Agitation Angriffspunkte findet, die den genannten Vorwurf auch nur in etwa als berechtigt erscheinen lassen könnten. Hier erwächst in erster Linie die Pflicht der Justizverwaltung, bei der Besetzung der einzelnen Gerichte, namentlich auch der Strafkammern bei den Landgerichten, die größte Sorgfalt, ja Ängstlichkeit an den Tag zu legen.

Kein Umstand kann eine ausreichende Begründung dafür abgeben, daß Assessoren in größerer Zahl bei Strafkammern Verwendung finden. Am besten würden Assessoren bei Strafkammern überhaupt nicht angestellt. Jedenfalls ist es ganz ungehörig, mehr wie einen Assessor dabei zu beschäftigen. Es muß anerkannt werden, daß in den letzten Jahren, wenigstens was Preußen anlangt, in dieser Beziehung die Verhältnisse ganz bedeutend besser geworden sind, als sie noch vor einigen Jahren waren. Wenn, wie es früher vielfach der Fall war, zwei oder sogar drei Assessoren bei Strafkammern beschäftigt worden sind, so kann das nur als grober Unfug bezeichnet werden. Der Assessor hat noch seine endgültige Anstellung zu gewärtigen. Er weiß, daß es dabei in erster Linie auf die Beurteilung seiner Leistungen durch die Vorgesetzten ankommt. Das Zeugnis des die Strafkammer leitenden Vorsitzenden ist dabei von großer Bedeutung. Bei aller Hochachtung vor der Charakterstärke deutscher

Männer wird man bei der Besetzung von Gerichten mit Assessoren in größerer Zahl es verstehen, wenn die Meinung weiter Volkskreise die Urteile solcher Gerichte nicht als unbeeinflußt und einwandfrei anzusehen gewillt ist. Namentlich bei der Entscheidung aufsehenerregender Prozesse, so etwa wegen Majestätsbeleidigung, oder von Prozessen mit politischem Hintergrund wird die Justizverwaltung, falls sie nicht für richtige Zusammensetzung der erkennenden Gerichte gesorgt hat, ein bedeutendes Maß der Verantwortung dafür übernehmen müssen, wenn die Rechtsprechung in ihrer Unparteilichkeit angegriffen und verdächtigt wird. — Von den Vorsitzenden der Strafkammern muß gerade den Assessoren gegenüber ein besonders vorsichtiges und taktvolles Verhalten verlangt werden. Es darf auch nicht im entferntesten der Eindruck entstehen, als suche der Vorsitzende auf den Assessor einzuwirken, er möge sich seiner Ansicht anschließen. Auch wenn der Assessor im Strafmaß nicht der Meinung des Vorsitzenden entspricht, muß ihm vollständig freie Hand gelassen werden. Es soll Vorsitzende geben, bei denen sich die Beratung mit Assessoren geradezu peinlich für die übrigen beisitzenden Richter gestaltet. Wenn dann eine entschiedene Zurückweisung erfolgt, haben sie sich das selbst zuzuschreiben.

Das Gerichtsverfassungsgesetz hat zur Wahrung der Unabhängigkeit der Richter für die Verteilung der bei dem Gericht beschäftigten richterlichen Beamten auf die einzelnen Abteilungen und Kammern das Präsidium im Sinne des § 63 G.V.G. eingesetzt. Die §§ 61 ff. G.V.G. waren in dem ursprünglichen Entwurf des Gesetzes nicht enthalten, sondern sind erst von der Reichstagskommission in den Entwurf eingefügt worden. Sie sind an sich wohl imstande, eine zweckentsprechende und unparteiische Besetzung der Kammern und Senate zu gewährleisten. Es muß allerdings dann auch von den Mitgliedern des Präsidiums verlangt werden, daß sie die ihnen vom Gesetz übertragenen Befugnisse nicht zu einem Schein werden lassen, etwa indem sie ohne weitere mündliche Besprechung die ihnen schriftlich gemachten Vorschläge des Oberlandes- oder Landgerichtspräsidenten unbesehen hinnehmen. Hier muß von den beteiligten Persönlichkeiten verlangt werden, daß sie ihre Rechte auch den Absichten des Gesetzgebers entsprechend zur Anwendung bringen. Es darf nicht vorkommen, daß Vorsitzende einzelner Kammern, bei denen aufsehenerregende Prozesse geschwebt haben, plötzlich an andere Kammern oder Senate versetzt werden. Der § 62 G.V.G. sieht ausdrücklich vor, daß die einmal festgesetzte Verteilung der richterlichen Beamten im Laufe des Geschäftsjahres nur aus ganz bestimmten Gründen, nämlich wegen eingetretener Überlastung einer Kammer oder infolge Wechsels oder dauernder Verhinderung einzelner Mitglieder des Gerichts geändert wird. Unter

allen Umständen muß also vermieden werden, daß solche Veränderungen im Vorsitz während des Geschäftsjahres erfolgen, selbst wenn man formell die im Gesetz vorgesehenen Gründe dafür anführen könnte. Aber auch nach dem Schlusse des Geschäftsjahres sollte das Präsidium bei der Vornahme solcher Veränderungen überaus vorsichtig sein und stets Obacht darauf geben, welche Kritiken und Schlußfolgerungen an solchen Maßnahmen von der allgemeinen Volksstimme geknüpft werden können. Wir gehen so weit, zu sagen, daß eine solche kritische Beurteilung der Maßnahmen der verwaltenden Organe in jedem Falle dem Ansehen der Justiz und des Richterstandes überhaupt überaus großen Schaden zufügt, ganz gleich, ob sie wirklich begründet ist oder nicht. Unseres Erachtens ist schon auf die Möglichkeit solcher unberechtigter Auffassungen Rücksicht zu nehmen und die Entschließung, wenn irgendwie möglich, danach einzurichten. Es ist nicht nur notwendig, daß die Gerichte unabhängig sind und unabhängig bleiben, sondern es muß auch seitens der dafür verantwortlichen Organe alles geschehen, damit die Gerichte als unabhängige Behörden in und von der breiten Öffentlichkeit anerkannt werden!

Wie bei den Kollegialgerichten die Präsidenten und Präsidien, so hat bei den Amtsgerichten der aufsichtführende Richter in hohem Maße die Verantwortung dafür zu tragen, daß die Selbständigkeit der einzelnen richterlichen Beamten gewährleistet bleibt. Nach § 79 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz ist bei Amtsgerichten, die mit mehreren Richtern besetzt sind, durch den Justizminister einem der Richter die Aufsicht über die bei den Amtsgerichten angestellten oder beschäftigten nicht richterlichen Beamten zu übertragen. Gegenüber den richterlichen Beamten besitzt also der aufsichtführende Amtsrichter nicht die Befugnisse, die sich nach § 80 aus dem Recht der Aufsicht ergeben, so die Rüge einer ordnungswidrigen Ausführung eines Amtsgeschäfts oder die Erzwingung der Erledigung eines Amtsgeschäfts durch Ordnungsstrafen. Hier hat allerdings verschiedentlich die Justizverwaltung von Preußen eine Änderung versucht. Im Jahre 1891 machte sie den Vorschlag, dem § 79 die Bestimmung beizufügen, daß der Justizminister ermächtigt sei, bei Amtsgerichten, welche mit zehn oder mehr als zehn Richtern besetzt sind, dem mit der allgemeinen Dienstaufsicht beauftragten Richter auch die Aufsicht über die bei dem Amtsgericht angestellten oder beschäftigten richterlichen Beamten zu übertragen. Das Herrenhaus hatte diesen Vorschlag sogar noch dahin erweitert, daß diese Befugnis bei allen Amtsgerichten gegeben sein sollte, die mit mehreren Richtern, also auch mit weniger als zehn, besetzt seien. Der Gesetzentwurf wurde vom Abgeordnetenhaus nur in einer dafür eingesetzten Kommission be-

raten, fand aber darin solchen Widerstand, daß man in der Folgezeit den Vorschlag nicht mehr erneuert hat. Eine Ausnahme wurde allein für Berlin anerkannt, wo man bei der überaus großen Zahl des Richterpersonals es für erforderlich hielt, zwischen das Amtsgericht und die Aufsichtsinstanz des Landgerichtspräsidenten ein Zwischenglied einzuschieben. Für Berlin wurde dann auch in der Folge an die Spitze des Amtsgerichts ein Amtsgerichtspräsident gesetzt, der auch über die richterlichen Beamten die Aufsicht zu führen hat. Fast von allen Seiten wurde der Wunsch geäußert, daß dies angesichts der abnormen Verhältnisse von Berlin die einzige Ausnahme bleiben solle. Als trotzdem im Jahre 1904 die Justizverwaltung den Versuch machte, für alle mit mehr als zehn Richtern besetzten Amtsgerichte Amtsgerichtspräsidenten einzuführen, wurde dies von der Mehrheit des Abgeordnetenhauses abgelehnt, und zwar ausschließlich aus dem Gesichtspunkte, daß man die Unabhängigkeit der Amtsrichter durch eine solche Einrichtung in höchstem Maße für gefährdet hielt. Der Vorschlag der Regierung wurde damit begründet, daß zur schnelleren Erledigung der Geschäfte bei den größeren Amtsgerichten die Ausstattung des aufsichtführenden Amtsrichters mit Aufsichtsrechten auch bezüglich der richterlichen Beamten dringend erforderlich erscheine. Die Mehrheit der Abgeordneten hielt aber mit Recht die Vermeidung auch des Scheines einer Beeinträchtigung der Selbständigkeit der Amtsrichter für etwas so Wertvolles, daß dahinter alle anderen Rücksichten zurücktreten müßten, namentlich da man auch die Landgerichtspräsidenten für durchaus imstande hielt, auf eine ordnungsgemäße Erledigung der Geschäfte, wo es notwendig werden sollte, zu dringen.

Häufiger werden berechtigte Klagen aus Richterkreisen darüber laut, daß aufsichtführende Amtsrichter es nicht verstehen, ihren Amtsgenossen gegenüber, die ihnen doch vollständig gleich und nebengeordnet sind, die nötige Vorsicht und den erforderlichen Takt an den Tag zu legen. Sie haben sich aller Handlungen und Maßnahmen zu enthalten, die als Ausfluß der Ausübung eines Aufsichtsrechtes erscheinen könnten. Den vorgesetzten Organen der Justizverwaltung liegt die ebenso ernste Pflicht ob, die Amtsrichter in der Unverletzlichkeit ihrer richterlichen Befugnisse auch gegenüber etwa versuchten Eingriffen der aufsichtführenden Amtsrichter zu schützen.

Auf welche Weise die Unabhängigkeit der Gerichte durch Maßnahmen, sei es der Justizverwaltung oder der sonstigen Justizbehörden selbst, sei es anderer Behörden, bedroht werden kann, dafür seien einige Beispiele angeführt. Das Kammergericht hat in einer Entscheidung vom 6. Februar 1911 die Anordnung verschiedener Königlicher Regierungen, wonach die Erklärung von Eltern über die konfessionelle Erziehung ihrer

Kinder nur bei Beobachtung bestimmter Formen, z. B. bei Abgabe der Erklärung vor dem Landrat oder vor den Gerichten für die Schulverwaltung, für gültig erklärt wurde, angesichts der Kabinettsorder von 1803, welche keine Form für die Einigung der Eltern über die religiöse Erziehung der Kinder anordnet, für unverbindlich und die etwa vorgekommenen Schulversäumnisse für nicht strafbar erklärt. Es ist darauf von einer Königlichen Regierung in Preußen im März 1912 eine Verfügung erlassen worden, in der der Satz vorkommt: „Nach einer von dem Minister der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten im Einvernehmen mit dem Justizminister getroffenen Entscheidung vom 5. Februar 1912 kann das Urteil des Kammergerichts vom 6. Februar 1911 . . . für zutreffend nicht erachtet werden." Unseres Erachtens mit vollem Recht hat man im preußischen Abgeordnetenhause darüber Beschwerde geführt, daß die Fassung dieser Verordnung den Verdacht nahelege, die Regierung betrachte den Kultus- und den Justizminister als eine besondere gerichtliche Instanz, die darüber zu entscheiden habe, daß das Kammergericht unrichtig erkannt habe (vgl. Stenogr. Bericht der Sitzung vom 18. Februar 1913, S. 11 574). Das Kammergericht hat in einer späteren Entscheidung vom Oktober 1913 übereinstimmend mit der früheren erkannt.

Vor mehreren Jahren wurde ferner im Abgeordnetenhause ein Erlaß des Ministers des Innern als bedenklich kritisiert. Eine Vereinigung von Ärzten war zum Vereinsregister angemeldet worden. Der Minister des Innern hielt diese Eintragung für unzulässig und erließ an die untergeordneten Regierungsorgane die Anordnung, gegen eine solche Eintragung beim Amtsgericht Einspruch zu erheben und eventuell eine Beschwerde zum Landgericht zu erheben. Die Verordnung führte dann weiter aus: Wenn auch das Landgericht der Entscheidung des Amtsgerichts beitrete, so solle an ihn, den Minister des Innern, weiterberichtet werden. Es könnte immerhin zweifelhaft sein, ob man schon in einer solchen Anordnung eine Bedrohung der richterlichen Unabhängigkeit erblicken kann. Immerhin ersieht man aus dem Vorfalle, wieviel Wert in weiten Kreisen, und zwar mit vollem Recht, auf jede Beeinträchtigung der freien richterlichen Entschließung gelegt wird.

Ganz unzulässig ist es, wenn direkt von anderen Behörden der materielle Inhalt von richterlichen Entscheidungen einer Kritik unterzogen und zum Gegenstand von Beschwerden an die dem betreffenden Gericht vorgesetzte Behörde gemacht wird. So ist es mehrfach vorgekommen, daß sich bei Beleidigungen von Offizieren oder bei sonstigen Prozessen, bei denen Militärbehörden beteiligt waren, die Generalkommandos an die Landgerichtspräsidenten gewandt und sich darüber beschwert haben,

daß die verhängte Strafe zu niedrig bemessen, oder daß die Art und Weise, wie die Veröffentlichung des Urteils angeordnet sei, unzweckmäßig sei. In einer solchen Beschwerde liegt offenbar ein grober Angriff auf die Unabhängigkeit der Gerichte, dem mit aller Schärfe entgegengetreten werden muß. Ja, man muß die Forderung aufstellen, daß es von den aufsichtführenden Stellen der Justiz richtiger wäre, von Amtswegen gegen ein solches Vorgehen im Interesse der Rechtspflege Verwahrung einzulegen, als, wie es leider zuweilen geschehen ist, die Beschwerde dem in Betracht kommenden Gericht zur Äußerung und Berichterstattung zu überweisen.

Sehr bedenklich ist es, wenn in Rundverfügungen etwa darauf hingewiesen wird, daß das Landgericht X bei Straftaten bestimmter Art besonders hohe Strafen verhänge; oder wenn gesagt wird, es erscheine unzweckmäßig, bei gewissen Vergehen Strafen zu verhängen, die sich nicht weit vom Mindestmaß entfernten: alles das sind Eingriffe in das freie Ermessen der Gerichte, die nicht geduldet werden können.

Nach dem preußischen Forstdiebstahlsgesetz vom 15. April 1878 können Personen, die mit dem Forstschutz betraut sind, ein für allemal gerichtlich beeidigt werden. Der § 25 des Gesetzes bestimmt, daß, wenn eine solche Person als Zeuge oder Sachverständiger zu vernehmen ist, „es der Eidesleistung gleich geachtet wird, wenn der zu Vernehmende die Richtigkeit seiner Aussage unter Berufung auf den ein für allemal geleisteten Eid versichert". Selbstredend bleibt es dem Richter unbenommen, im einzelnen Falle auch eine besondere Eidesleistung von dem Forstbeamten zu verlangen. Eine Königliche Regierung hat nun ihre Forstbeamten angewiesen, in solchen Fällen an sie zu berichten. Sie wandte sich dann an den Landgerichtspräsidenten, der dann seinerseits den Richter um Äußerung ersuchte. Selbst das kann nicht als zulässig erachtet werden, denn über die Beeidigung zu beschließen, ist Sache des erkennenden Gerichts. Gegebenenfalles würde dem Präsidenten die Antwort genügen müssen: das erkennende Gericht habe so beschlossen.

Für durchaus unzulässig erachten wir auch ein Eingreifen der Oberrechnungskammer in die Freiheit der richterlichen Entschließung. Für den Untersuchungsrichter z. B. muß volle Freiheit der Entscheidung darüber in Anspruch genommen werden, ob er einen Termin an Ort und Stelle zur Aufklärung einer Straftat für erforderlich erachtet. Gar mancher Tatbestand wäre schneller und besser aufgeklärt worden, wenn eine Besichtigung an Ort und Stelle stattgefunden hätte. Da kommt aber die Oberrechnungskammer und verlangt häufig so eingehende und wiederholte Darlegung der Gründe, weshalb diese oder jene

Reise für erforderlich erachtet worden sei, daß manchmal ein Richter in die Versuchung kommt, zu überlegen, ob er nicht lieber den Gedanken an einen Ortstermin aufgeben soll, als sich all der späteren Belästigungen infolge der Prüfung der Oberrechnungskammer auszusetzen.

Nach § 222 Abs. 2 Str.P.O. kann das Gericht die Vernehmung eines Zeugen durch einen ersuchten Richter beschließen, wenn das Erscheinen des Zeugen wegen großer Entfernung besonders erschwert ist. Ob aber das Gericht von dieser Befugnis Gebrauch machen will, das liegt ausschließlich in seinem pflichtmäßigen Ermessen. Wenn es die Vernehmung des Zeugen vor dem erkennenden Gericht für erforderlich erachtet, so kann es auch trotz großer Entfernung das Erscheinen des Zeugen in der Hauptverhandlung anordnen und handelt dann durchaus in den Grenzen des freien richterlichen Ermessens. Nichtsdestoweniger ist es schon vorgekommen, daß auch in solchen Fällen seitens der Oberrechnungskammer um die nähere Angabe der Gründe ersucht worden ist, weshalb nicht von der Befugnis des § 222 Abs. 2 Gebrauch gemacht worden ist. Mit Recht würden solche Zumutungen von den zum Bericht aufgeforderten Richtern zurückzuweisen sein.

Hierhin gehört auch die in den letzten Jahren in der Literatur eingehend behandelte Frage, inwieweit den Aufsichtsbeamten das Recht der Prüfung bezüglich des Inhalts der ergangenen richterlichen Entscheidungen zusteht. Man hat behauptet, wenn sich aus den Gründen einer Entscheidung ergebe, daß der Richter zu der Entscheidung nur auf Grund einer Verletzung seiner Dienstpflicht hätte kommen können, dann sei ein Einschreiten der Dienstaufsichtsbehörde gestattet. Wir würden der Ansicht sein, daß unter keinen Umständen in eine Kritik des materiellen Inhalts einer richterlichen Entscheidung und in eine Prüfung seiner Richtigkeit seitens der Aufsichtsbehörden eingetreten werden darf, und daß keine Begründung einen solchen Eingriff zu rechtfertigen imstande ist. Wo würde die Grenze sein, wenn man überhaupt zuließe, daß die Richtigkeit oder Unrichtigkeit eines gerichtlichen Erkenntnisses von der Aufsichtsinstanz geprüft würde? Dafür sind die Rechtsmittelinstanzen geschaffen, und sie sind allein dazu berechtigt. Die Aufsichtsbehörden dagegen haben sich jeglichen Eingreifens in die materielle Rechtsentschließung des Richters zu enthalten. Diese Frage ist sowohl in Preußen wie in Bayern wiederholt Gegenstand der parlamentarischen Verhandlungen gewesen (vgl. Dr. Kübel in der Deutschen Richterzeitung 1911, Nr. 15, S. 495 ff.).

Zwei Landgerichte in Bayern — um einen Fall herauszugreifen — hatten Hauptverfahren vor dem Schwurgerichte eröffnet. Die An-

geklagten wurden aber von den Geschworenen freigesprochen. Der Oberlandesgerichtspräsident war der Ansicht, daß die Schuld der Angeklagten von Anfang an aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen sehr zweifelhaft gewesen sei. Er empfahl durch einen Runderlaß den Landgerichten für künftige Fälle die größte Vorsicht und Sorgfalt bei der Prüfung der Frage, ob die Verdachtsgründe auch hinreichend seien. — Dies wurde von den Rednern in der Zweiten Kammer für unzulässig und als eine Überschreitung der Grenzen des Aufsichtsrechtes bezeichnet. Der Justizminister verstand sich auch selbst zu der Erklärung: die Dienstaufsicht habe sich *nicht in das Materielle der Geschäftsführung der Richter einzumengen, sondern sich nur mit dem formellen Teile zu befassen!*

Es gehört hierhin endlich noch ein Punkt, der gewiß an sich nicht hoch zu bewerten, und doch gerade zu unserer, auf Äußerlichkeiten oft allzu großen Wert legenden Zeit nicht ohne Bedeutung ist, wir meinen: *die Verleihung von Titeln und Orden an Richter.* Noch immer muß der Standpunkt von *Windthorst* als der allein berechtigte angesehen werden, den er im Jahre 1876 einnahm, als er bei der Beratung der Justizgesetze den Antrag stellte: „Richter dürfen nur solche Titel führen, welche mit ihrem Amte als solchem verbunden sind, und Orden und Ehrenzeichen nicht annehmen." Die Ausführung dieses Antrags würde dem deutschen Richterstand ein außerordentlich starkes Fundament von Achtung und Vertrauen im Volke verschafft haben. Man hat ihn damals im Reichstage nicht angenommen. Ob die neue Zeit nicht imstande ist, hier ein in weiten Kreisen der Richter bestehendes Verlangen zu erfüllen? Noch immer haben die Worte *Windthorsts* Geltung, die er zur Begründung seines Antrags sprach: „Bei Richtern gibt es nach meiner Ansicht keinen Titel und keinen Orden, der größer und bedeutender ist als der, welcher in der Ehre liegt, ausersehen zu sein, über das Wichtigste, was den Menschen zuteil wird, abzuurteilen. Und wenn der Richter nach diesem seinem Amt benannt wird, so behaupte ich, es gibt keinen Namen, der irgendwie den Namen eines ‚Richters' verbessern könnte. Ein Richter, der sich seines Amtes und seiner Pflichten bewußt ist, kennt keinen größeren und nur den einzigen Lohn, nämlich den, daß sein Bewußtsein sagt: *du hast Recht gesprochen ohne alle Rücksicht und ohne nach rechts und nach links zu sehen. Seine Ehre und seine Stellung kann durch Titel und Orden nicht erhöht und nicht gebessert werden!*" (*Hahn*, Materialien, Bd. I, 2, S. 1133.)

III. Auswahl der Inhaber von Verwaltungs- und Aufsichtsstellen.

Wie schon an verschiedenen Stellen hervorgehoben, ist die richterliche Unabhängigkeit durch die verschiedensten Bestimmungen der Gesetzgebung zu sichern versucht worden. Die gesetzgebenden Körper haben mehrfach Vorschläge der Staatsregierung, von denen man befürchtete, daß sie die Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Richter in sich schlössen, zurückgewiesen. Die Gesetzgebung allein ist jedoch nicht imstande, die Selbständigkeit der Richter in wünschenswertem Maße zu sichern. Die feinen Grenzen, die Rechtsprechung und Verwaltung voneinander trennen, lassen sich nicht durch gesetzgeberische Schutzmaßregeln allein sichern. Es wird außerordentlich viel auf die **Ausführung** der gesetzlichen Bestimmung und die Handhabung der den Verwaltungs- und Aufsichtsorganen übertragenen Befugnisse im einzelnen Falle ankommen. Hieraus ergibt sich, daß ganz besonders hohe und eigenartige Anforderungen an die Person derjenigen gestellt werden müssen, denen diese ungemein wichtigen Aufgaben und Pflichten übertragen werden.

Auf der einen Seite muß man von dem Inhaber einer Aufsichts- oder Verwaltungsstelle feinen Takt und volles Verständnis für die wichtige und auf alle mögliche Weise zu schützende und zu sichernde Tätigkeit und Freiheit der Richter verlangen. Damit muß verbunden sein ein volles Verständnis für die Empfindung des Volkes und für die Ansprüche, die moderne Staatsbürger an diejenigen Stellen mit Recht erheben müssen, welche über Recht und Unrecht im bürgerlichen Leben und Verkehr zu entscheiden haben. Die Eigenschaften eines nach jeder Richtung hin einwandfreien Aufsichtsbeamten können nicht durch Gesetze oder Verordnungen bestimmt, geregelt oder hervorgebracht werden. Sie müssen von der Natur gegeben und durch strenge Selbstzucht vervollkommnet und ausgebildet sein. Bei dem einen Präsidenten wird z. B. seine Anwesenheit in der Sitzung des erkennenden Gerichts als ein Eingriff in die richterliche Selbständigkeit, bei dem anderen als pflichtmäßige Ausübung seines Amtes angesehen werden: die Art und Weise solcher Aufsichtsbesuche kann himmelweit voneinander verschieden sein. — Am besten unterblieben allerdings solche, für Feinfühlende auf beiden Seiten peinlich empfundene Besuche in der öffentlichen Sitzung ganz. Denn kluge Präsidenten werden auch ohne solche Mittel sich über das Verhalten der Richter in der Sitzung ausreichende Kenntnis verschaffen können. Bei allem Anerkenntnis für die Schwierigkeit der Auswahl von Männern, die den an solch wichtige Posten zu stellenden Anforderungen nach jeder Richtung

hin entsprechen, kann nicht geleugnet werden, daß in der Besetzung von Verwaltungsstellen in der Justiz mannigfache Fehler begangen worden sind und begangen werden.

1. Allzu häufig scheint man bei den leitenden Stellen der Ansicht zu huldigen, die oben geschilderten Eigenschaften fänden sich am ersten und besten ausgeprägt bei Personen, die aus glänzenden sozialen Verhältnissen hervorgegangen sind. Abgesehen davon, daß das ein grundsätzlicher und schwerwiegender Irrtum sein würde, darf unseres Erachtens unter keinen Umständen auch nur der Verdacht erregt werden, als sei die Größe des Vermögens maßgebend für den Zutritt zu den Präsidentenstellen. Gewiß sollen die an der Spitze der Justizbehörden stehenden Persönlichkeiten zu repräsentieren verstehen und in der Lage sein. Denn wie nun einmal die Dinge sich in unserem Vaterlande entwickelt haben, so gehört zur Wahrung und Vertretung des Ansehens von Behörden auch eine gewisse gesellschaftliche Stellung. Vielleicht wird auch auf diesem Gebiete der Krieg mit seinen Folgen eine gewisse Umgestaltung der Verhältnisse mit sich bringen. Und vielfach wäre dies in höchstem Maße wünschenswert, denn an manchen Orten war auch unter den höheren Beamten unter dem Vorgeben, der Repräsentationspflicht genügen zu müssen, ein Luxus eingerissen, der den Gehaltsverhältnissen jedenfalls vieler derselben in keiner Weise entsprach. Die Justizverwaltung hat dieser Entwicklung nicht den nötigen Widerstand entgegengesetzt. Gewiß sollen Justizgebäude der Bedeutung der Rechtsprechung angemessen und würdig eingerichtet und ausgestattet sein. Mit Dank muß in Preußen die Bemühung des Justizministeriums anerkannt werden, auch die Gerichtsgebäude seit einer Reihe von Jahren den modernen Anforderungen entsprechend und mit einem gewissen Geschmack und Schönheitsgefühl zu errichten. Wenn aber manche Dienstwohnungen von Präsidenten unverhältnismäßig groß und prächtig eingerichtet werden, so kann das nicht als eine gesunde Entwicklung betrachtet werden. Allerdings kann die Justizverwaltung nur sehr schwer anders vorgehen wie die anderen Staatsverwaltungen. Denn sonst wird die Gefahr entstehen, daß in den Augen des Publikums die Justiz neben der allgemeinen Staatsverwaltung als eine Einrichtung niederer Ordnung betrachtet und gewertet wird. Es wäre aber im Interesse des gesamten Staatslebens wünschenswert, wenn von allen Staatsverwaltungen in gleicher Weise vernünftige Sparsamkeit angewendet würde, unbeschadet der würdigen Herrichtung und Ausgestaltung der staatlichen Gebäude.

2. Es läßt sich ferner nicht von der Hand weisen, daß mit Recht in katholischen Kreisen bittere Klage darüber geführt wird, daß der katholische Volksteil bei der Besetzung namentlich der höheren Richter- und

Verwaltungsstellen ungemein stark zurückgesetzt wird. Es sei hier, nachdem die Klage ja des öfteren Gegenstand der parlamentarischen Verhandlung gewesen ist, nur auf das verdienstvolle Werk von Dr. Grunenberg: „Das Religionsbekenntnis der Beamten in Preußen", I. Bd. (1914 bei Puttkammer & Mühlbrecht, Berlin) hingewiesen. Sein Erscheinen traf gerade mit dem Ausbruch des Krieges zusammen und hat deshalb wohl nicht die wünschenswerte Beachtung gefunden. Aus den ungemein eingehenden Zusammenstellungen des Buches soll hier nur folgendes mitgeteilt werden: Von den 24 Beamten des Justizministeriums waren am 1. Januar 1910 21 evangelisch, 3 katholisch. (Das Verhältnis ist zurzeit, wenn wir recht unterrichtet sind, noch etwas schlechter geworden.) 9 Oberlandesgerichtspräsidenten waren evangelisch, 5 katholisch. — 13 Oberstaatsanwälte waren evangelisch, 2 katholisch. — Von den Senatspräsidenten waren 59 evangelisch, 19 katholisch. — Von den Landgerichtspräsidenten 81 evangelisch, 15 katholisch. — Von den Ersten Staatsanwälten 77 evangelisch, 23 katholisch. — Von den Landgerichtsdirektoren waren 279 evangelisch, 100 katholisch. —

Dieses Verhältnis wird sich bis jetzt nicht wesentlich geändert haben.

Von den 6265 höheren Justizbeamten überhaupt waren am 1. Januar 1910: evangelisch 4566 = 72,59 Prozent, katholisch 1493 = 23,83 Prozent, jüdisch 200 = 3,19 Prozent (a. a. O. S. 297). Die anteiligen Ziffern der gesamten Bevölkerung waren damals: 61,8 Prozent Evangelische, 36,3 Prozent Katholiken, 1,9 Prozent Juden.

Diese Zahlen sprechen eine deutliche Sprache. Es hieße ihr Gewicht abschwächen, wenn man weitere Bemerkungen daran knüpfen würde. Hier muß unter allen Umständen Wandel geschaffen werden! So kann es nicht weitergehen!

3. Vor einigen Jahren war es geradezu modern geworden, das englische Justizverfahren als ein besonders vorzügliches zu preisen und die Ummodelung des deutschen nach seinem Muster zu verlangen. Bei aller Anerkennung mancher Vorzüge der englischen Einrichtungen wird wohl jetzt überall eine ruhigere Beurteilung Platz gegriffen haben. Wir brauchen wahrlich nicht zu wünschen, daß die durchaus unsozialen und plutokratischen Einrichtungen Englands in unser Rechtsleben übertragen werden: Manches könnte aber mit Vorteil von uns entlehnt werden. Der sicherlich in seiner Allgemeinheit ungerechte Vorwurf der Weltfremdheit der deutschen Richter würde verstummen, wenn es versucht würde, hervorragende Rechtsanwälte zu höheren Richterstellen zu berufen. Und umgekehrt würde es der Ausbildung unserer Referendare überaus förderlich sein, wenn sie mehr, wie es jetzt üblich ist, in der Rechtsanwaltspraxis

beschäftigt würden. Eine wirkliche und ernstliche Beschäftigung ist natürlich hier gemeint.

4. Es sei gestattet, hier einen Punkt zu behandeln, dessen Wichtigkeit nicht hoch genug bewertet werden kann: wir meinen die Stellung des Einzelrichters!

Der Einzelrichter, namentlich der in den kleinen Gemeinden und Landstädten stellt doch eigentlich das Ideal des Richters dar. Im Betrieb der großen Gerichte und der vom Erwerbsleben durchfluteten großen Städte lassen die Verhältnisse den Richter als Einzelpersönlichkeit und Charakter allzuviel im Strome des täglichen Strebens nach Erwerb und Genuß verschwinden. Auf dem Lande, da soll und kann sich der Richter zur Höhe seines idealen Berufes emporschwingen. Da kann er der Schutz aller Hilfsbedürftigen, in erster Linie der Witwen und Waisen, der nach allen Richtungen unabhängige Verfolger des Unrechts und des Bösen, der Verteidiger der bedrängten Unschuld, fürwahr: im wahrsten und schönsten Sinne des Wortes der Vater seines Bezirkes werden. Glücklicherweise gibt es solche Richter in unserem Vaterlande noch recht viele. Leider Gottes müssen wir uns aber gestehen: ihre Zahl wird stets kleiner. Der Strom der Zeit, der so viele Bevölkerungskreise vom Lande in die großen Städte hinwegreißt, zieht auch den Richter immer mehr in seinen Bann. Zum Teil ist es leider das ungesunde Streben nach Beförderung und leitenden Stellen, das hier seinen Einfluß übt. Zum großen Teil ist es aber auch die Sorge für die Erziehung der Kinder und die Erschwerung des Lebens im allgemeinen, das so manche tüchtige Kraft von dem mit wenigen oder einem einzigen Richter besetzten Amtsgerichte fernhält oder nach nur vorübergehendem, nach keiner Seite hin befriedigendem Aufenthalt in die große Stadt treibt. Sache der Justizverwaltung ist es, hier mit klugen sozialen Maßregeln hemmend und regelnd einzugreifen. Der Richter am kleinen Orte, der jahrzehntelang seine Kraft aufopfert im Dienste der Allgemeinheit, verdiente es wohl, daß ihm ein höheres Gehalt und auch ein höherer Rang zuteil würde als dem gleichalterigen Kollegen, der seine Erholung von den Anstrengungen des Dienstes in den Zerstreuungen des großstädtischen Lebens suchen kann. Vor allem aber ist es die W o h n u n g s f r a g e, die des tatkräftigen Eingreifens der Justizverwaltung würdig wäre. Die Errichtung hübscher und zweckmäßiger Dienstwohnungen in den kleinen Städten mehr wie bisher wäre ein sehr wirksames Mittel, die Landflucht der Richter zu verhindern oder wenigstens in hohem Maße zu verringern. Ein tüchtiger, mit dem praktischen Leben und den Fortschritten der Wissenschaft ausgestatteter Richterstand, der seine Befriedigung darin zu finden weiß, seinen Gerichtseingesessenen Schutz und Berater zu sein, wird gerade in kleinen Ge-

meinden eine ungemein starke Stütze des Staatsgedankens sein. Einen solchen zu fördern und zu heben, müßte eine hohe, aber auch dankbare und segensreiche Aufgabe der Justizverwaltung sein!

IV. Trennung der Verwaltungsgeschäfte von der Rechtsprechung.

Es ist nicht zu umgehen, daß die Geschäfte der Justizverwaltung in ziemlich weitem Umfange von denselben Persönlichkeiten verwaltet werden, die auch an und für sich und zwar in erster Linie zur Rechtsprechung berufen sind. Es läßt sich gar nicht vermeiden, daß z. B. der Landgerichtspräsident und in noch höherem Maße der Oberlandesgerichtspräsident mit Verwaltungssachen beschäftigt wird. Seit einer Reihe von Jahren sind aber diese Verwaltungsgeschäfte in einer solchen Weise gehäuft und vermehrt worden, daß die Inhaber solcher Stellen, wenn sie nicht ganz besonders geartete Naturen sind, ihrem richterlichen Amte fast ganz entzogen und zu reinen Bureaubeamten geworden sind. Es sollen doch gerade die tüchtigsten Köpfe, Leute mit Sachkunde und Weitblick, in die leitenden Stellen berufen werden. Für die Rechtsprechung bedeutet es zweifellos einen großen Verlust, wenn so hervorragende Kräfte ihr genommen und zu rein verwaltender Tätigkeit gezwungen werden. In gewisser Beziehung wird schon der allgemein gesteigerte Umfang der Geschäfte überhaupt auch die Zeit der leitenden Persönlichkeiten mehr wie in früheren Jahren in Anspruch nehmen. Die Möglichkeit kann aber nicht abgestritten werden, durch anderweitige Ordnung die leitenden Stellen von Verwaltungsangelegenheiten zu entlasten und mehr für ihre eigentliche Tätigkeit zurückzugewinnen. Namentlich für die Bearbeitung der Bausachen, die zuweilen einen ganz erheblichen Teil der Arbeitskraft der Präsidenten in Anspruch nehmen, könnten andere Stellen bestimmt werden.

Nicht minder wie bei den höheren Stellen ist auch bei den Amtsgerichten eine Überlastung mit Verwaltungsgeschäften in den letzten Jahrzehnten eingetreten. Am ersten läßt sich noch die Aufsicht über die Gefängnisse mit der richterlichen Tätigkeit in Einklang bringen. Es war in früheren Zeiten geradezu ein Mangel, daß die Strafrichter zwar die im Strafgesetz vorgesehene Strafe zu verhängen hatten, selbst aber recht häufig gar keine Übersicht darüber hatten, worin eigentlich die von ihnen ausgesprochene Strafe bestand, und wie sie verbüßt wurde. In dieser Beziehung ist zweifellos zu wünschen, daß die Richter aus eigener Erfahrung die Wirkung der von ihnen erlassenen Strafurteile beobachten und unter Umständen auch in die Art der Strafvollstreckung von Amtswegen eingreifen können.

Ganz unzweckmäßig scheint uns aber die Verbindung des Kassenwesens mit der richterlichen Tätigkeit. Aus manchen Gründen mag es richtig erscheinen, daß die Verwaltung und Einziehung der Gerichtskosten und Geldstrafen von den Justizbehörden erfolgt. Warum es aber notwendig sein soll, daß gerade der Richter die Kassenabschlüsse zu beurkunden und Kassenrevisionen vorzunehmen hat, vermögen wir nicht einzusehen. Diese ganze Kontrolle könnte recht wohl den Gerichtschreibereibeamten und gegebenenfalls besonderen Kassenbeamten überlassen werden. Wenig angemessen erscheint auch die Aufsicht über die Notare und die Gerichtsvollzieher. Der Richter soll Recht sprechen und soll dieser Aufgabe die ganze Zeit seines Amtes und seine ganze Kraft zuwenden. Von den allermeisten Richtern werden wohl auch diese anderweiten Geschäfte zwar mit der Gewissenhaftigkeit, die die Amtstreue verlangt, aber doch sicherlich nicht mit der Liebe und der Hingebung ausgeführt, wie sie die Erfüllung der mit dem eigentlichen Beruf verbundenen Arbeiten begleitet. Erst hierdurch wird doch die Arbeit zu der wünschenswerten und allein befriedigenden Höhe der Vervollkommnung emporgehoben.

Während so auf der einen Seite eine Reihe von Aufgaben den Richtern aufgebürdet ist, die besser von besonderen Verwaltungsbeamten ausgeführt würden, hat man auf der anderen Seite eine überaus bedeutungsvolle und wichtige Angelegenheit der alleinigen Regelung durch die Rechtsprechung entzogen und so nach unserer Ansicht die ganze allerdings schwierige und umstrittene Frage nur einer unvollkommenen Lösung entgegengeführt. Wir meinen die bedingte Verurteilung. Es ist hier nicht Ort und Zeit, die mannigfachen Gesichtspunkte, die bei der Lösung dieses Problems in Betracht kommen, zu erörtern. Der gegenwärtige Zustand stellt wohl zweifellos eine Verbesserung gegenüber den früheren Verhältnissen dar, er kann aber keineswegs als vollkommen anerkannt werden, namentlich wenn er noch durch bureaukratische Kleinlichkeit beschwert wird. Das Ziel muß bleiben, daß der Richter auf Grund seiner in der mündlichen Verhandlung erworbenen genauen Kenntnis der inneren Zusammenhänge der begangenen Straftat und seiner in gleicher Weise gewonnenen Beurteilung der ganzen Gesinnung und Denkungsart des Straffälligen unmittelbar zu der Entscheidung über die Art der Vollstreckung der von ihm verhängten Strafe gelangt. Statt dessen wird jetzt in schematischer Weise an die Strafvollstreckungsbehörde berichtet, die dann häufig auch noch in recht bureaukratischer Weise den größten Wert auf die Eintragung der nötigen Vermerke in die richtigen Rubriken legt, jedenfalls aber ihre Entscheidung statt auf Grund des lebendigen Eindrucks in der Hauptverhandlung, an Hand des trockenen Akteninhalts zu finden hat.

Von den richterlichen Beamten wird mit Recht bittere Klage darüber geführt, daß sie in so manchen Beziehungen gegenüber den Beamten der allgemeinen Staatsverwaltung zurückgesetzt würden. Das ist Unrecht und durch nichts begründet. Vielfach scheint es, als sollte dieser Mißstand auch auf das Gebiet der Rechtspflege selbst übertragen werden. Die Justizverwaltung wird in erheblichem Umfange von der Staatsanwaltschaft ausgeübt. Nach den Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes soll die Staatsanwaltschaft eine von den richterlichen Behörden streng geschiedene Stellung einnehmen: der § 151 G.V.G. bestimmt, daß die Staatsanwaltschaft in ihren Amtsverrichtungen von den Gerichten unabhängig ist. Nach § 152 dürfen Staatsanwälte richterliche Geschäfte nicht wahrnehmen. Jedenfalls darf ihnen auch eine Dienstaufsicht über die Richter nicht übertragen werden. — Durch diese Bestimmungen soll keineswegs der Übertritt von Staatsanwälten in den richterlichen Dienst verboten werden. Im Gegenteil, es kann im Interesse der Rechtspflege nur erwünscht sein, wenn auch tüchtige Beamte der Staatsanwaltschaft zu Richtern ernannt werden und ihre etwaigen besonderen Anschauungen in der Rechtsprechung zur Geltung bringen. Dagegen aber muß Widerspruch erhoben werden, daß solche Staatsanwälte vor den bereits im Amt befindlichen Richtern bevorzugt werden; daß sie, wie es öfters geschieht, zur Übernahme von Präsidentenstellen und anderen gehobenen, namentlich mit Aufsichtsbefugnissen ausgestatteten Stellen als besonders geeignet betrachtet werden. Ein solches Vorgehen der maßgebenden Stellen, das recht häufig schon in den Parlamenten zum Gegenstand scharfer Kritik gemacht worden ist, würde nur zu geeignet sein, das Ansehen des Richterstandes in den Augen des Volkes herabzusetzen. Allzu nahe liegt dann die Befürchtung, daß Streber diesen Weg benutzen, um sich bevorzugte und leitende Stellen zu verschaffen. Dem Wohle des Staatsganzen entspricht nur die Bewahrung eines unabhängigen, jedem Strebertum abholden Richterstandes.

V. Schluß.

Wenn wir hier in einer Reihe von Gesichtspunkten Kritik an den bestehenden Einrichtungen geübt haben, so verkennen wir nicht, daß über die Einzelheiten mancherlei verschiedene Ansichten und Auffassungen bestehen können. Jedenfalls erscheint es uns notwendig zu sein, daß angesichts der Aufgaben, die in stets gesteigertem Maße durch die Entwicklung unserer staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung an die Rechtsprechung gestellt werden, eine weise und weitschauende Staatsverwaltung alle Veranlassung hat, die Stellung der Gerichte und der

einzelnen Beamten zu fördern und zu stärken. Die Zeiten, denen wir entgegengehen, werden auch nach einem siegreichen Ausgang des Weltkrieges für unser deutsches Vaterland aller Voraussicht nach nicht leichter, sondern weitaus schwieriger werden, wie die Jahre, die hinter uns liegen. Die Rechtsprechung muß sich dann der hohen und heiligen Aufgabe, die sie zu erfüllen hat, voll und ganz bewußt sein. Neben einer tiefgehenden und zugleich umfassenden Kenntnis des Rechts muß sie ebenso für die Bedürfnisse der Zeit Verständnis an den Tag legen, auch dem Freiheitsgefühl und dem verfeinerten Empfinden des Volkes verständnisvoll Rechnung tragen. Nur dann kann die Rechtsprechung die ihr zukommende Stellung im Staatsganzen bewahren und die unbezwingliche Festung von Wahrheit und Recht darstellen. Dazu ist ein zielbewußtes und verständnisinniges Zusammenwirken von Rechtsprechung und Justizverwaltung erstes Erfordernis.

4.

Berufsrichter und Volksrichter.

Von Rechtsanwalt **Wolfgang Heine**, Berlin, Mitglied des Reichstags.

Ein besonderes Merkmal des deutschen öffentlichen Lebens in den letzten Jahrzehnten vor dem Kriege war die Zunahme der Spannung, der Entfremdung, des Auseinanderstrebens auf allen Gebieten. Dazu die Unrast und Nervosität, die von einem Prinzip, einem Gedanken zum anderen sprang, ohne einen einzigen folgerichtig bis zum Ende durchzuführen. Wir wissen wohl, daß dies nicht auf Willensschwäche und Unverständnis allein beruhte, sondern der natürliche Ausdruck einer Periode war, in der sich unwiderstehliche Umwälzungen im wirtschaftlichen und staatlichen Leben des Volkes vollziehen, ohne bisher zu der Reife gediehen zu sein, die zu einer großen formellen Neugestaltung die Kraft geben müßte. Der Krieg hat zunächst einen starken Zwang zur einheitlichen seelischen Einstellung geübt, aber doch nur, weil alles sich auf den Willen zur Verteidigung beschränkte. Schon lockern sich in der Dauer des Krieges diese neuen seelischen Verbindungen. Wenn wir nach dem Kriege wirklich ein „neues Deutschland" erleben wollen, so wie unsere Besten es jetzt im Geiste schauen, so brauchen wir dauernd mehr wechselseitiges Verständnis, mehr Einheit des Denkens, mehr Geschlossenheit des Wollens und Handelns.

Eines der unerquicklichsten Kapitel bilden die Bestrebungen zur Reform unserer Gerichtsverfassung und unseres Prozeßrechtes. Nicht daß die geltenden Gesetze durchaus schlecht wären. Gerade ich, der ich so oft Kritik an der deutschen Rechtsprechung geübt habe, möchte betonen, daß Gerichtsverfassung und Verfahren in Deutschland durchaus den Vergleich mit denen anderer Länder aushalten, daß unser Richterstand eine Fülle ausgezeichneter Eigenschaften besitzt, daß unsere Zivilprozeßordnung in ihren Grundgedanken heute noch unübertrefflich und unsere Strafprozeßordnung bei gewissenhafter sinngemäßer Anwendung ein ganz ausgezeichnetes Gesetz ist. Aber Tatsache ist, daß ein Gefühl der Unbefriedigtheit mit den Leistungen der deutschen Justiz in der Öffentlichkeit herrscht. Selbst wenn man davon einen guten Teil auf kurzsichtige Klagen persönlich Enttäuschter zurückführen mag, die, wie dies gerade im Rechtsleben naheliegt, den Grund ihrer Mißerfolge nicht in der eigenen Sache, sondern in den Einrichtungen der Rechtsprechung suchen, so bleiben doch noch

genug wirklich berechtigte Beschwerden übrig. Jedenfalls ist ein solches allgemeines Mißvergnügen ein Krankheitssymptom, das man nicht übersehen darf.

Ganz besonders zeigt sich dies in der Frage „Berufsrichter oder Volksrichter?". — Die deutsche Gerichtsverfassung ruht auf dem Pfeiler des gut durchgebildeten, unabhängigen Berufsrichters, der nur seinem eigenen gewissenhaften Urteil in Tatfragen und seiner juristischen Überzeugung verantwortlich ist, und dessen Beruf und Würde nichts einbüßen, auch wenn die ebenso freie und unverantwortliche höhere Instanz seinen Spruch abändert. Daneben aber haben bereits die Ereignisse des Jahres 1848 den aus der englischen und noch mehr der französischen Gerichtsverfassung entlehnten Geschworenen gestellt, der gegenüber dem staatlichen und gelehrten Richtertum das von offiziellen Anschauungen und doktrinären Gesichtspunkten nicht beeinflußte Rechtsbewußtsein und Taturteil des Volkes zum Ausdruck bringen sollte. Das deutsche Gerichtsverfassungsgesetz von 1877 hat den Gedanken des Volksrichtertums in der Form des Schöffengerichtes zu verwirklichen gesucht, eine Gestaltung, über die weiterhin noch zu reden sein wird. Dasselbe Gesetz zieht in den Kammern für Handelssachen für Zivilprozesse handelsrechtlicher Art Laienbeisitzer von besonderer Sachverständigkeit zur Zusammenarbeit mit den gelehrten Richtern heran. Derselbe Gedanke, übrigens ebenfalls eine Entlehnung aus dem französischen Rechte, ist dann in den „Gewerbe"- und später den „Kaufmannsgerichten" ausgebaut worden. Dazu tritt die Mitwirkung von Laien an den als Verwaltungsgerichte wirkenden Selbstverwaltungskörperschaften, in den einzelnen Bundesstaaten in verschiedener Weise durchgebildet. An Erfahrungen über die Leistungen der Berufsrichter und der Laienrichter kann es also dem deutschen Prozeßrecht nicht fehlen.

Aber wie gesagt, wenn man die Stimmungen und Verstimmungen der öffentlichen Meinung im Ohre klingen hört, so nimmt man nichts weniger wahr als eine Harmonie. Die geringschätzigen Urteile vieler Berufsjuristen über die Schöffen, ihre offene Feindseligkeit gegen die Geschworenen sind alt. Schon auf dem Deutschen Juristentage von 1886 wurden sie in größter Schärfe laut und verdichteten sich bei den Beratungen der Kommission für den Entwurf einer neuen Strafprozeßordnung bis zu einem Beschluß auf völlige Abschaffung der Schwurgerichte.

Mit den Sachverständigengerichten ist man auch nicht durchweg einverstanden. Restlosen Lobes erfreuen sich nur die Kammern für Handelssachen bei den Landgerichten, gleichmäßig anerkannt von den Juristen wie vom Handelsstande. Aber die für Prozesse der Angestellten gegen ihre Arbeitgeber und umgekehrt geschaffenen, mit einer gleichen Zahl Beisitzer aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzten Gewerbe- und

Kaufmannsgerichte werden offen und im stillen vielfach angefeindet. Die Ausschließung der Rechtsanwälte von diesen Prozessen und die Beschränkung der Rechtsmittel, die man im Interesse einer schnellen und volkstümlichen Rechtsprechung eingeführt hat, die aber natürlich eine Anzahl Schwierigkeiten für die Prozeßparteien mit sich bringen, sind Gegenstand häufiger Beschwerden, nicht nur aus den Kreisen der Arbeitgeber. Nach meiner Meinung sind die Beschuldigungen gegen die Gewerbe- und Kaufmannsgerichte höchst ungerecht, denn ihre Rechtsprechung hat sogar ganz Ausgezeichnetes geleistet; namentlich auch im Ausbau des schwierigen Rechts des Arbeitsvertrages, das von unserem Bürgerlichen Gesetzbuch so übermäßig knapp, ja stiefmütterlich behandelt worden ist.

Die Klagen über die Rechtsprechung der Juristengerichte sind noch viel allgemeiner. Man wirft den Richtern Weltfremdheit vor und beschränkt diesen Vorwurf durchaus nicht auf die Fälle sensationeller Strafprozesse. Die „Klassenjustiz" ist zu einer regelmäßigen Rubrik in der sozialdemokratischen Presse geworden, und die einseitige Behandlung politischer Parteien und die konsequente Parteinahme für die Autorität des Beamtentums und gegen die Rechte des Volkes hat in weitesten Kreisen Erbitterung erregt. Die Vorwürfe wurden von der anderen Seite ebenso entrüstet zurückgewiesen, und diese Erörterungen führten zu einer sich immer verschärfenden Entfremdung zwischen Volk und Rechtsprechung. Die Versuche aber, die nun seit 30 Jahren gemacht werden, unsere Strafprozeßordnung zu reformieren, namentlich durch die Einführung der Berufung gegen die Strafkammerurteile und durch eine erweiterte Zuziehung des Laienelements rückten aus demselben Grunde nicht vom Fleck. Mit wechselseitigem Mißtrauen und Eifersucht kann man nichts positiv fördern.

Unsere Rechtsprechung bedarf einer erweiterten Mitwirkung von Volksrichtern schon aus dem rein äußerlichen Grunde, daß die Aufgaben und Geschäfte immerfort wachsen und man nicht immer noch mehr Menschen der Beamtenlaufbahn zutreiben und dem freien geistigen Leben der Nation und den wirtschaftlichen Aufgaben entfremden darf. Namentlich die Strafprozesse vermehren sich mit der zunehmenden Kompliziertheit des gesellschaftlichen Lebens und der Notwendigkeit staatlicher Vorschriften, Verbote und Strafandrohungen geradezu lawinenartig. Es ist eine Aufgabe für sich, dieser anschwellenden Flut Dämme zu ziehen durch weise Zurückhaltung auf dem Gebiete des materiellen Strafrechts, durch Erweiterung des Antragserfordernisses, durch Beschränkung des Anklagezwanges und schließlich durch Verwaltungsmaßnahmen. Aber abgesehen hiervon bleibt eben nichts übrig, als den Verbrauch von richterlichen Kräften einzuschränken. Bei einer Anklage wegen eines geringeren

Vergehens, z. B. einfachen Diebstahls, Hausfriedensbruchs oder Körperverletzung werden gegenwärtig in Bewegung gesetzt: in der ersten Instanz beim Schöffengericht ein Amtsrichter, in der Berufungsinstanz fünf Richter der Strafkammer und ein Staatsanwalt, in der Revisionsinstanz beim Oberlandesgericht wiederum fünf Richter und ein Oberstaatsanwalt, zusammen dreizehn Juristen; wenn die Strafkammer des Landgerichts als erste Instanz entscheidet, fünf Richter des Landgerichts und ein Staatsanwalt, in der Revision sieben Reichsgerichtsräte und ein Reichsanwalt, zusammen vierzehn Juristen. Wird die Berufung gegen Strafkammerurteile eingeführt, was der allgemeine Wunsch des Publikums ist und auf die Dauer sich auch nicht wird vermeiden lassen, so müßte die Zahl sich noch um mindestens sechs Juristen erhöhen. Hierin liegt eine der größten Schwierigkeiten für eine Erweiterung der Berufung in Strafsachen. Die Vorschläge, die sowohl von den verbündeten Regierungen wie von den Parteien des Reichstages gemacht sind, wollen denn auch alle diese Reform des Berufungsverfahrens auf eine erweiterte Heranziehung von Laienrichtern gründen. Gerade dies aber ruft immer wieder die Erörterungen hervor, welche Rolle man den Volksrichtern im Prozesse einzuräumen habe, und diese Frage ist nicht ohne die Grundlage einer Einsicht in das Wesen des Urteils der Juristen und der Laien am Richtertisch zu entscheiden.

Der Unterschied zwischen dem Laienrichter und dem juristischen Richter liegt, um es zunächst kurz gefaßt vorauszuschicken, in ihrer Stellung zum Staate, in ihrem Verhältnis zu ihrem Beruf, in der Art, wie sie die Tatsachen in sich aufnehmen und beurteilen, und endlich in ihrer Behandlung der Rechtsfragen.

Der Berufsrichter ist ein Teil des staatlichen Organismus und fühlt sich als solcher. Der Laienrichter soll zwar in dem Augenblicke, wo er den Richterplatz einnimmt, sich ebenfalls bewußt sein, daß er ein staatliches Hoheitsrecht ausübt, aber er bleibt dabei ein Teil des Volkes. Der Berufsrichter im Beamtenstaat wird immer sehr stark von dem Gefühl geleitet sein, nicht nur die Autorität des Gesetzes dem Verbrecher gegenüber, sondern die Autorität der Staatsleitung dem Volke gegenüber zu vertreten. Dazu kommt, daß mit der Zeit immer mehr der Richterstand sich vorwiegend aus den besitzenden und herrschenden Klassen des Volkes rekrutiert, daß wirtschaftliche Gründe den Aufstieg von Söhnen ärmerer Familien ohne Verbindungen so gut wie unmöglich machen, und daß genügend Vorkehrungen getroffen sind, um auch eine unerwünschte Gesinnung fernzuhalten. Zwar werden auch bei der Berufung zum Geschworenen- und Schöffenamt mehrfache Siebungen vorgenommen, so daß z. B. die Heranziehung von Arbeitern, namentlich von Sozialdemokraten, nur ausnahmsweise denkbar ist. Immerhin sind doch Schöffen und Geschworene

keine Beamte. Schon dieser Umstand muß stark auf die Rechtsfindung wirken.

Völlig frei von Vorurteilen ist kein Richter, mag er Jurist oder Laie sein. Der Mensch ist keine Maschine, in die man auf der einen Seite den Tatbestand und die Gesetzesparagraphen hineinstopfte, und aus der auf der anderen Seite ein mathematisch richtiges Urteil herausfiele. Erfahrungen und Empfindungen, gewohnte Denkweise und vorschwebende Ziele beeinflussen schon die Auffassung der Tatsachen und noch mehr ihre rechtliche Beurteilung. Die richterliche Entscheidung ist ein Akt nicht bloß des wissenschaftlichen Erkennens, sondern des Willens zum Ergebnis. Darin liegt aber die Gefahr, daß der Richterspruch durch subjektive Momente, durch persönliche Neigungen und Vorurteile beeinflußt wird.

Dies gilt, wie schon bemerkt, auch für den Laienrichter. Ja, man wird sogar sagen dürfen, daß es dem Berufsrichter dank der Regelmäßigkeit und Handwerksmäßigkeit, mit der er sein Amt ausübt, leichter gelingen sollte als dem Nichtjuristen, die notwendige Distanz zur Sache zu gewinnen. Wenigstens gilt dies von den Durchschnittsfällen und von den nicht über den Durchschnitt subjektiv gerichteten Persönlichkeiten. Gerade aber aus der Stellung des Berufsrichters zum Staate entspringen in ihm Vorurteile, die für seinen Urteilsspruch und für die ganze Geltung der Rechtsprechung und damit für das Ansehen des Staates selbst viel verhängnisvoller werden können als die Irrtümer, die etwa der Laienrichter aus seinen persönlichen Verhältnissen in sein Amt hineinträgt. Es ist nur natürlich, daß der Berufsrichter, der sich als einen Vertreter der Staatsautorität fühlt, diese Empfindung überträgt auf alle Fälle, wo Konflikte des Volkes mit dieser Staatsautorität vorliegen oder auch nur vorzuliegen scheinen. Dies wird sich in erster Reihe auf dem Gebiete der politischen Delikte zeigen, wird aber auch hinübergreifen in Bezirke, die eigentlich damit gar nichts zu tun haben. Ich kann nun aus einer dreißigjährigen Erfahrung bestätigen, daß auf diesem kritischen Gebiet die Juristenjustiz in Deutschland von den untersten Schöffenrichtern bis zum Reichsgericht eingeschlossen recht viel geleistet hat, das den einseitigen Beamtenstandpunkt verrät. So sachlich und menschlich die Rechtsprechung der meisten Strafkammern auf den Gebieten zu sein pflegt, die nichts mit der Autorität der Beamtenschaft und der herrschenden Klassen zu tun haben, um so lieber ich bekenne, daß es immer auch Richter gibt, die der Vorurteile ihrer Kaste Herr zu werden wissen und politischen und sozialen Gegnern gegenüber Recht und Würde wahren, mit um so besserem Gewissen kann ich ein so scharfes Urteil über den durchschnittlichen Charakter dieser Justiz aussprechen.

Man müßte Bücher schreiben, um dies auch nur halbwegs erschöpfend

zu belegen, man könnte zurückgreifen und die nie abgerissene Kette erbitternder politischer Verurteilungen bis in die Konfliktszeit und die vormärzliche Periode zurückverfolgen; hier sei nur auf zwei charakteristische Auswüchse unserer Juristenjustiz hingewiesen. Die Bestrafung des Widerstands gegen die Staatsgewalt hat nach dem Gesetze die Rechtmäßigkeit der Amtsausübung, gegen die der Widerstand sich richtet, zur Voraussetzung. Es kann vorkommen, daß der Täter im Irrtum ist und die Amtshandlung für rechtswidrig hält; dann nützt ihm, obgleich dies doch ein Irrtum über Tatsachen ist, nach unserer Rechtsprechung seine Gutgläubigkeit nichts, sondern er wird verurteilt. An sich schon ein sehr bedenklicher Zustand. Es kann aber auch umgekehrt der Beamte im Irrtum über seine Amtsbefugnisse sein, seine Amtshandlung subjektiv für berechtigt halten, während sie objektiv unberechtigt ist; dann soll nach der Judikatur (wenigstens in den praktisch am meisten in Betracht kommenden Fällen) der Widerstand gegen diese objektiv unrechtmäßige Handlung doch ebenfalls strafbar sein, lediglich wegen der Gutgläubigkeit des Irrtums des Beamten, die der Angeklagte nachzuprüfen und festzustellen gar nicht in der Lage war. Nun sollte man doch meinen, daß ein Irrtum über die Grenzen der Amtsbefugnisse dem Beamten viel weniger nachgesehen werden dürfte als dem Nichtbeamten, der ihm Widerstand leistet; trotzdem kommt diese Rechtsprechung darauf hinaus, daß der Beamte sich irren darf, dagegen der Nichtbeamte nicht, daß der Beamte immer recht behält, der Nichtbeamte immer unrecht. Ein nicht seltener Fall möge dies erläutern: Ein Gerichtsvollzieher vollstreckt in einer Wohnung, die er für die des Schuldners hält, die aber tatsächlich einem anderen gehört, und der berechtigte Inhaber der Wohnung, der weiß, daß der Gerichtsvollzieher dort nichts zu suchen hat, leistet ihm Widerstand. Hier soll die objektiv unrechtmäßige Amtshandlung durch den subjektiven Irrtum des Beamten berechtigt, der subjektiv und objektiv berechtigte Widerstand durch denselben Irrtum des Beamten strafbar werden.

Eine andere praktische Konsequenz dieses bureaukratischen Geistes bildet die Einschränkung des Rechts der Kritik Amtshandlungen gegenüber. Das Reichsgericht hat durchweg bestritten, daß die Presse bei der Rüge öffentlicher Übelstände in Wahrung berechtigter Interessen handle. Es hat aber in einigen Entscheidungen das Recht zur Kritik von Amtshandlungen von Beamten noch besonders deshalb verneint, weil diese im Instanzenwege anzufechten seien. Namentlich richterlichen Entscheidungen gegenüber hat es selbst das Recht *wissenschaftlicher* Kritik bestritten, weil richterliche Entscheidungen nicht als „wissenschaftliche Leistungen" anzusehen wären, denen gegenüber nach § 193 St.G.B. bekanntlich eine tadelnde Kritik straffrei gestattet ist, sofern nicht aus der Form und den

Umständen die Absicht der Beleidigung hervorgeht. Hier schlägt der Schutz der Autorität unwillkürlich in ihre Herabsetzung um.

Ich habe aus der unendlichen Fülle von Beschränkungen der Freiheit der öffentlichen Meinung und des freimütigen Wortes, die geradezu eine Gefährdung des deutschen Volkscharakters in sich tragen, diese zwei herausgegriffen, an denen besonders klar wird, wie stark diese Juristenjustiz das Vertrauen in die Rechtspflege überhaupt erschüttern muß. Denn wenn in dieser Weise der Beamte den Beamten allerwegs schützt und sich selbst gegen jedes Wort der Kritik mit einer Mauer umgibt, so muß unausbleiblich das Volksbewußtsein ihm darauf antworten, daß er hierbei Richter in eigener Sache sei; einem solchen aber vertraut man nicht. Vergebens wird der Jurist sich darauf berufen, daß er nicht an seine persönlichen Interessen, auch nicht an die der Beamtenkaste als ganzer dabei gedacht habe, sondern an das Interesse des Staates selbst, welches eine unerschütterliche Autorität der Exekutive erfordere. Der üble Eindruck wird bleiben, und es ist ja auch leicht ersichtlich, daß wahre Autorität durch die Inschutznahme unberechtigter Handlungen der Beamten und die Beschränkung der Kritik nur leiden kann.

Dieselben Mängel aber zeigt unsere Juristenrechtsprechung, wo das Ansehen und die Vorrechte der herrschenden Klassen in Frage kommen. Auch hier ist die Subjektivität unserer juristischen Richter nicht etwa von den niedrigen Motiven geleitet, die Unverstand und vorschnelles Urteil ihnen wohl vorwerfen mögen; daß der Richter bewußt dem Reichen hülfe, weil er reich ist, wird kaum vorkommen. Aber von seinem Standpunkt als Vertreter der Staatsautorität sind ihm auch die Autoritätsansprüche der regierenden Klassen, der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitern, ja aller ihrer Vertreter ihren Untergebenen gegenüber mit einer gewissen Heiligkeit umkleidet. Dies ist der wahre Grund, weshalb die Rechtsprechung unserer Gerichte, auch der Zivilgerichte, bis jetzt so wenig Verständnis für die selbstgeschaffenen Organisationen der Arbeiter, für ihr Koalitionsrecht und ihre Kämpfe um bessere Lohn- und Arbeitsbedingungen gezeigt hat. Nicht etwa Mißgunst gegen die wirtschaftlichen Wünsche der Arbeiter, sondern Mißtrauen gegen die Autoritätlosigkeit solcher Unternehmungen, gegen alles, was ohne obrigkeitliche Erlaubnis aus dem Volke selbst heraus geschaffen ist, sind dabei bewußt oder unbewußt die leitenden Motive. Dehnt sich doch dieser Widerwille selbst auf die von Arbeitgebern und Arbeitern gemeinsam geschaffenen, im Interesse beider Teile liegenden Tarifvereinbarungen und auf die zur Sicherung der beiderseitigen Interessen gegen Außenseiter notwendigen Maßnahmen aus.

Diese Fehlgriffe der Rechtsprechung aber sind es, die immer aufs neue den Vorwurf der Klassenjustiz hervorrufen; einen Vorwurf, den die Juristen

so wenig verstehen, daß sie immer glauben, man wolle ihnen damit bewußte Rechtsbeugung nachsagen, während doch darin lediglich zum Ausdrucke gebracht wird, daß das Autoritätsbewußtsein des Beamten, also seine besondere Form des Staatsgefühls seine Rechtsprechung ungünstig beeinflusse.

Nun soll keineswegs bestritten werden, daß auch dem Laienrichter seine Klasseninteressen sich verwirrend in sein Rechtsgefühl einmischen können; es mag sein, daß der ländliche Gutsbesitzer geneigt sein wird, gegen den Knecht, der Hauspfründner gegen den ungebärdigen Mieter, umgekehrt auch der Arbeiter gegen den Arbeitgeber zu entscheiden. Aber diese verschiedenen der Rechtsfindung fremden Motive streben auseinander und heben sich viel leichter auf, als die immer einheitliche Tendenz der Juristen zur Stützung offizieller und nichtoffizieller Autoritäten. Übrigens ist zu beobachten, daß eine solche Befangenheit in persönlichen Klasseninteressen des Laienrichters seinem Pflichtgefühl gegenüber und mit der Gewohnheit des Rechtsprechens sehr bald schwindet; vermutlich, weil dem Laienrichter dabei sehr bald zum Bewußtsein kommt, daß er unzulässigerweise persönlichen Interessen dienen würde, wogegen sein Stolz sich auflehnt. So haben die Urteile der aus Interessentenkreisen gewählten Gewerbe- und Kaufmannsgerichte keine ernsthafte Beanstandung erfahren, und alle Sachverständigen sind voll des Lobes dafür, wie jeder Teil auch seinem wirtschaftlichen Gegner Gerechtigkeit zu erweisen versteht. Das Gefährliche bei der Autoritätstendenz der beamteten Richter ist gerade, daß sie nicht ihr persönliches, sondern das unpersönliche Staatsinteresse zu vertreten meinen und deshalb ein gutes Gewissen behalten.

Die Verschiedenheit der Stellung des Berufsjuristen und des Volksrichters zu ihrem richterlichen Amt zeigt sich vor allem darin, daß dem juristischen Richter das alltägliche Arbeit ist, worin der Laie eine seltene Unterbrechung seines gewöhnlichen Lebens, eine mit Feierlichkeit umkleidete Berufung zur Ausübung eines königlichen Hoheitsrechtes, eine neue und interessante Tätigkeit erlebt. Beides hat seine Vorzüge und seine Schwächen. Niemals wird der Laienrichter mit dem Juristen wetteifern können in der Kenntnis der Gesetze und ihrer Auslegung, in der oft so wichtigen Zerlegung eines Tatbestandes in juristische Begriffe, in der auch bei längeren Verhandlungen vorhaltenden geistigen Aufnahmefähigkeit, ja auch nur in der körperlichen Ausdauer. Dafür bringt er aber im Durchschnitt mehr Freude an der ungewohnten Arbeit, mehr Frische und ungebrochenes Interesse mit. Es ist eine wahre Lust, zu sehen, mit welchem Eifer häufig Geschworene und Schöffen sich der Verhandlung hingeben, wie sie dadurch den Vorsitzenden zur eingehenden Erörterung veranlassen, und welches Verständnis sie namentlich auch für die Rechtsfragen ent-

wickeln. Dem Berufsrichter erleichtert die Routine zwar die Arbeit, aber sie nimmt ihr auch in der großen Menge der Durchschnittsfälle die eigentliche Würze. Dem Laienrichter dagegen ist jeder Fall neu und interessant.

Dies kommt nun zunächst der Behandlung der Tatfrage zugute. In den Sachverständigenkollegien (Kammern für Handelssachen, Gewerbe- und Kaufmannsgerichten) kann der Laienbeisitzer unmittelbar durch eigene Fachkenntnisse zur Urteilsbildung beitragen. Durchweg aber muß die Stellung des Nichtjuristen mitten im Leben des Alltags und Gewerbes und der Standpunkt, von dem aus er an den Einzelfall herangeht, die Aufklärung des Tatbestandes fördern. Die große Menge der Fälle, die dem Berufsrichter vor Augen kommen, liegt wirklich gleich, und es ist nur begreiflich, daß er geneigt ist, alle gleich anzusehen. Deshalb ist gerade die Routine ein Hindernis, die Besonderheiten des Falles zu erkennen, so sehr sie es erleichtern mag, sich in den Normalfällen schnell zurechtzufinden. Das zeigt sich besonders in Strafsachen: bei weitem die meisten Angeklagten, die vor den Spruchrichter kommen, sind wirklich schuldig; ein ganz erheblicher Teil ihrer Einwendungen ist in der Tat nichts als lügenhafte Ausflucht. Deshalb ist aber für den Berufsrichter die Gefahr sehr groß, jeden Angeklagten für schuldig, jede Verteidigung als einen Schwindel anzusehen. Der Laienrichter mag vielleicht allzu gläubig den Ausreden der Angeklagten gegenüberstehen, das ist aber das geringere Übel, weil unstreitig die Verurteilung eines Unschuldigen ein ärgeres Unheil wäre als die Freisprechung von zehn Schuldigen. Damit soll nicht gesagt sein, daß nicht auch erfahrene und warmherzige Berufsrichter diese Klippe umschiffen könnten, sondern nur daß es für sie eine Klippe ist, die dem ungeübten Laien nicht in diesem Maße droht.

Am stärksten tritt natürlich der Unterschied in der richterlichen Tätigkeit des Juristen und des Volksrichters bei der rechtlichen Beurteilung hervor. Von seltenen Ausnahmefällen abgesehen, muß hier der Jurist dem Laien immer überlegen sein, und doch besitzt dieser gerade in seiner juristischen Unberührtheit eine eigene Stärke. Ich möchte beileibe nicht in den Verdacht kommen, als ob ich die juristische Geistesarbeit geringschätzte; sie hat nicht nur hohen Reiz, sondern großen Wert, ja sie ist als eine bestimmte Art, die Sache anzusehen, geradezu unentbehrlich. Aber sie ist für die praktische Rechtsfindung eben nur eine Teilarbeit, ein Mittel und unterliegt dem allgemeinen Gesetz, daß der Teil das Bestreben hat, sich als Ganzes, das Mittel, sich als Zweck zu fühlen. Das Leben ist das Primäre, die juristischen Begriffe sind das Sekundäre, abgeleitet aus den Vielfältigkeiten der Tatsachen, und bestimmt, in deren Chaos Übersichtlichkeit und Ordnung zu bringen. Apriorische Erkenntniselemente fehlen ihnen selbstverständlich nicht, aber die größere Rolle spielt schon bei ihrer Aufstellung der bewußt oder un-

bewußt mitwirkende Wille eines bestimmten Ergebnisses, eines zu erreichenden sozialen Zieles. Dem Juristen aber erscheinen diese Begriffe als das Höhere, als das Regelgebende. Er umkleidet sie mit einer Majestät des Über-den-Dingen-Stehens, die ihren Gipfel in dem berühmten „fiat justitia pereat mundus“ erklimmt; einem Satz, auf den der Jurist sehr stolz zu sein pflegt, weil er selbst dadurch zu einer gewissen Gottähnlichkeit erhoben wird, der aber doch im Grunde nur den Berufshochmut, den Aberwitz des sich über den Zweck erhebenden Mittels ausdrückt. So kommt der Jurist in die Gefahr, den Buchstaben des Gesetzes wie eine mathematische Formel zu behandeln, in die er die Tatsachen des Lebens einsetzt, und deren Ergebnis ihm dann als „Recht“ erscheint, mag es auch noch so schädlich und sinnlos ausfallen. So werden z. B. die Rechtsbegriffe, die das römische Recht ausgebildet hatte, in denen wahrlich keine geringe geistige Arbeitsleistung steckt, deren Gestaltung aber stark durch Umstände bestimmt war, die nur historische Bedeutung haben, geradezu Hemmnisse für die Betrachtung und das Verständnis von Rechtsgebilden, die dem wirtschaftlichen Leben und den politischen Verhältnissen der Gegenwart angehören. Ich sage auch hier wieder nicht, daß die Rechtsprechung der Juristen nicht vielfach dieser Gefahr Herr würde, und erkenne gern die Möglichkeit einer wahrhaft schöpferischen Gesetzesauslegung gerade auch durch Juristen an; ich stelle nur eine Tendenz fest, die im Wesen der juristischen Arbeit begründet liegt, und von der der Laienrichter frei ist.

Denn das ist gerade das Wesen der Rechtfindung durch den Laienrichter, daß er, ungebunden durch die juristischen Begriffe und den Wortlaut der Gesetze, im einzelnen Falle unmittelbar Recht schaffen kann. Ihm fällt Tatfrage und rechtliche Beurteilung, Buchstabe des Gesetzes und Rechtsempfinden nicht auseinander, sondern er geht unmittelbar auf die Entscheidung aus. Damit will ich nicht etwa behaupten, daß seine Auffassung immer die richtigere wäre. Auch er unterliegt Vorurteilen und ist keineswegs sicher vor der Gefahr, eine „Klassenjustiz“ zu üben. Namentlich in Zeiten sozialer Umwälzungen und politischer Erregungen sind auch vom Volksrichter Urteile zu erwarten, die alle Vorurteile seiner Zeit und seiner Klasse widerspiegeln. Die Revolutionstribunale der Französischen Revolution sind ein sprechendes Beispiel. Aber selbst in den schlimmsten Wirrnissen haben seine Irrtümer einen Vorzug: es sind die Vorurteile einer lebendigen Zeit, nicht einer versteinten Vergangenheit. Dies Element von Jugend und frisch pulsierendem Leben, von ungebrochenem Wollen und rechterzeugender Kraft ist der eigentliche Vorzug der Rechtsprechung durch Laien; sich *über* das Gesetz zu erheben, das Veraltete aus eigener Machtvollkommenheit außer Kraft zu setzen ist ihr eigentümliches Recht. Verlangte man von dem Laienrichter, daß er judizierte

wie ein Berufsrichter, so würde man ihm seine besondere Würde und Stärke nehmen, ohne ihm das geben zu können, was der Jurist kraft seiner Gesetzeskenntnis und Übung besser leisten muß als er. Laienrichter, die nicht wagten, einmal das geschriebene Recht auch zu „beugen“, natürlich nicht persönlichen Interessen, sondern einem höheren objektiven Rechte zuliebe, die sich, wenn auch in bester Absicht, an den Buchstaben des Gesetzes gebunden fühlten, wären keine Volksrichter, sondern halbe verkrüppelte Juristen.

Es sei gestattet, auch dies an ein paar praktischen Beispielen zu erläutern. Nehmen wir die viel umstrittene Frage der strafrechtlichen Zurechnungsfähigkeit. Längst hat man erkannt, daß der § 51 St.G.B., der nur Zustände, durch welche die freie Willensbestimmung gänzlich ausgeschlossen ist, als Strafausschließungsgrund zuläßt, dem praktischen Bedürfnisse nicht genügt. Die Vertiefung der Kriminalpsychologie hat uns die ungeheure Zahl von Fällen kennen gelehrt, wo von völliger Ausschließung der freien Willensbestimmung nicht die Rede sein kann, die Gleichstellung mit einem völlig zurechnungsfähigen Verbrecher aber eine unerträgliche Härte sein würde. Die Gesetzgebung möchte das gern ändern, kommt aber bei den unglaublichen Schwierigkeiten, die die Verfassungsverhältnisse und Parteigruppierungen im Deutschen Reiche jeder Reform entgegenstellen, nicht zur Verwirklichung ihrer Absicht. Die juristischen Richter erkennen seufzend die Härte und helfen sich, wo es geht, mit Bewilligung mildernder Umstände, aber über den Buchstaben des Gesetzes kommen sie nicht hinweg. Der Laienrichter spricht einfach frei, wenn in solchem Falle die nach dem Gesetz verwirkte Strafe ihm zu hart erscheint. Das ist ein etwas gewaltsamer Ausweg, aber besser wie gar keiner, wie ein Kleben an erkanntem Unrecht. Oder ein Beispiel aus dem Zivilrecht: Das Bürgerliche Gesetzbuch, das den Arbeitsvertrag nur sehr obenhin behandelt, enthält nichts über das eigentümliche Rechtsverhältnis der Kolonnenarbeit, wobei ein Arbeiter in eigenem Namen aber schließlich doch nur als Sprecher seiner Mitarbeiter die Arbeit übernimmt und sie mit den anderen gemeinsam ausführt, in deren Personen jedoch nicht selten während der Arbeit ein Wechsel eintritt. Die Juristengerichte haben lange Zeit dies Verhältnis nicht anders aufzufassen gewußt, als indem sie in dem Kolonnenführer regelmäßig einen Zwischenunternehmer sahen, was er auch in Ausnahmefällen wirklich sein mag. Daraus erwuchsen höchst unbequeme und der wirtschaftlichen Bedeutung des Verhältnisses widersprechende Folgen für die Arbeiter. Die Gewerbegerichte haben sofort den richtigen Standpunkt gefunden und haben ohne jede gesetzliche Grundlage, lediglich durch die Praxis, den Gedanken dieses besonderen Rechtsinstituts wirklich fein durchgebildet. Später sind dann auch die Juristen diesen Wegen gefolgt.

Das Arbeitsrecht zeigt noch mehr Beispiele dafür, welche Schwierigkeiten die Juristen haben, sich auf diesem Gebiet zurechtzufinden, für das die Formeln des römischen Rechtes nicht mehr ausreichen können, und das im Bürgerlichen Gesetzbuche für das Deutsche Reich vielleicht aus demselben Grunde ohne tieferes Verständnis behandelt ist. Die verwickelteren Fragen der Stücklohnarbeit, der Vertragsabschluß durch die Gewerkschaft ohne eigentliche Vertretungsvollmacht, der kollektive Arbeitsvertrag, die Verpflichtung oder Nichtverpflichtung zur Streikarbeit, alles Dinge, die unter das Schema der gewöhnlichen locatio conductio operarum nicht mehr passen, werden von unserer juristischen Rechtsprechung meist in einer Weise behandelt, die mehr einem Hinken auf Krücken als einem lebendigen Fortschreiten gleicht.

Der Laienrichter, der von vornherein in seiner Beurteilung nicht so an die überlieferten juristischen Begriffe und den Buchstaben des Gesetzes gebunden ist, erweist sich gerade dadurch als besonders zur Fortbildung des Rechtes im Wege einer lebensvollen praktischen Handhabung berufen.

Diese Besonderheiten der Arbeit sowohl der Juristen als der Laienrichter gilt es bei der Neuordnung unseres Prozeßrechtes nutzbar zu machen. Hier entsteht nun als wichtigste Frage die, ob Juristen und Laien in gemischten Kollegien zusammenarbeiten sollen, oder ob ihre Beratung wie bei den Geschworenengerichten auf verschiedene Teile der Sache gerichtet und getrennt bleiben soll.

Die Laienbeisitzer bei Zivilgerichten, den Kammern für Handelssachen, den Kaufmanns- und Gewerbegerichten, ebenso aber diejenigen bei den Verwaltungsgerichten arbeiten durchaus erfolgreich mit Juristen zusammen, und hier dürfte eine Trennung der Laien und der Juristen bei der Beratung und Beschlußfassung kein Bedürfnis sein. Bei diesen Gerichten unterstützt der Laie den juristischen Vorsitzenden durch seine Lebens- und Sachkenntnis und zwingt ihn und die Parteien zu gründlicher Verhandlung vor dem Gericht, während sonst die Gefahr einer Entscheidung lediglich nach dem Akteninhalt, der doch äußerst irreführend sein kann, sehr nahe läge. Die Ausschaltung der Klasseninteressen in Fragen des Arbeitsrechtes wird, soweit dies möglich ist, durch die paritätische Zusammensetzung der Gewerbe- und Kaufmannsgerichte erreicht und durch die soziale Erfahrung der Vorsitzenden gewährleistet.

Sehr viel weniger günstig liegt bereits die Sache bei den Verwaltungsgerichten. Die Laienbeisitzer bei den preußischen Kreis- und Bezirksausschüssen spielen zweifellos keine glückliche Rolle, sind übrigens auch in einem Verfahren gewählt, das diesen Gerichten durchweg den Charakter von Klassengerichten erhält. Eine Reform müßte ihnen eine weit größere Unabhängigkeit verschaffen und ihre Wahl volkstümlicher gestalten.

Bei der Reform der Strafgerichte steht nun seit 40 Jahren die Frage, ob Schöffengericht oder Schwurgericht, auf der Tagesordnung. Die nie zum Abschluß gelangten Versuche zu Strafprozeßreformen in den letzten Jahrzehnten gingen alle darauf aus, den Gedanken des Schöffengerichts zu verallgemeinern, und das Schwurgericht in seiner Bedeutung herabzusetzen oder ganz zu beseitigen.

Im Schöffengericht sind Schöffen und gelehrte Richter in einem Kollegium verbunden. Nach der gegenwärtigen deutschen Strafprozeßordnung gibt es Schöffengerichte nur in der untersten Instanz, bestehend aus einem juristischen Vorsitzenden und zwei Schöffen. Bei der beabsichtigten Strafprozeßreform will man die Strafkammern bei den Landgerichten als Gerichte erster Instanz mit mehreren Laien und mehreren Juristen besetzen und hat geschwankt, ob man zwei Juristen und drei Schöffen oder umgekehrt berufen wolle. Konsequenterweise fordern die Freunde des Laienelements in der Strafrechtspflege die Zuziehung von Schöffen auch bei den Berufungskammern, die über die Urteile der Schöffengerichte in zweiter Instanz entscheiden, und bei den Berufungssenaten, an die die Berufung gegen Strafkammerurteile gelangen soll. Der Streit darüber ist noch nicht geschlichtet; die verbündeten Regierungen verhalten sich ablehnend gegen diese Ausdehnung des Laienelementes.

In den Schwurgerichten berät die Geschworenenbank (Jury) über die Tat- und Rechtsfragen selbständig; die Leitung des Verfahrens ist dem juristischen Schwurgerichtsvorsitzenden, die Bemessung der nach dem Spruch der Geschworenen zu verhängenden Strafe ihm im Verein mit den beiden Beisitzern des Schwurgerichts zugeteilt. Gegen diese völlige Übertragung des wichtigsten Teils des Urteilsspruches auf Laien wendet sich seit langer Zeit eine Erbitterung der Juristen. Man nennt dies Verfahren mechanisch, was es in gewisser Weise auch ist, und glaubt gegen die Geschworenengerichte etwas bewiesen zu haben, wenn man eine Anzahl sensationeller Freisprechungen und gelegentliche, das allgemeine Rechtsgefühl verletzende Verurteilungen anführen kann. Die von der Regierung berufene Strafprozeßkommission von 1903, zu der auch eine Anzahl Parlamentarier, selbstverständlich mit Ausschluß der Sozialdemokratie, berufen war, hat sich sogar zu dem Beschlusse breitschlagen lassen, die Schwurgerichte gänzlich abzuschaffen und durch große Schöffengerichte zu ersetzen.

Folgt man nun dem, was ich über die besonderen Vorzüge der Rechtsfindung durch Laien gesagt habe, so wird sich leicht ergeben, daß diese im Schöffengericht nicht entfernt in dem Maße zur Geltung kommen können wie in der Jury. Dem Schöffen muß der beste Teil seiner Unabhängigkeit in der Urteilsfindung, namentlich seine Freiheit dem Gesetze gegenüber,

verloren gehen, da über ihm im Beratungszimmer die Autorität des Vorsitzenden und dessen ihm stets überlegene Rechtskenntnis, regelmäßig auch stärkere Formgewandtheit schwebt. Bei uns in Deutschland jedenfalls ist der Eindruck des Amtes immer noch so groß, daß die Schöffen sich nur ganz ausnahmsweise von ihm werden freimachen können. Ganz anders liegt die Sache beim Geschworenengericht. Ich will keineswegs behaupten, daß die deutschen Schwurgerichte fehlerfrei organisiert wären; schon die Aussiebung des Geschworenenmaterials, die so gut wie ausschließlich Mitglieder der sogenannten höheren Stände zu diesem Amte beruft, muß dem Schwurgericht einen einseitigen Charakter geben und nimmt ihm tatsächlich ein gutes Stück des Vertrauens und damit einer ersprießlichen Wirksamkeit. Dies und anderes aber sind Mängel, die leicht beseitigt werden könnten. Ebenso könnte den Geschworenen ohne Gefahr auch das Strafmaß in den Grenzen des Gesetzes übertragen werden, womit nicht nur die wirklich recht mechanische Auseinanderreißung des Urteilsspruchs in zwei Teile vermieden, sondern auch die im übrigen ganz unnötige Beschäftigung der beiden juristischen Beisitzer des Schwurgerichts überflüssig würde.

Der Hauptgedanke bei den Schwurgerichten aber, die Urteilsfindung durch Laien, frei von der Autorität des juristischen Richters im Beratungszimmer, lediglich auf Grund des selbst Gesehenen und Gehörten und unter Abwägung der Ausführungen der Staatsanwaltschaft und der Verteidigung, ist durchaus gesund und folgerichtig. Hier können die Laienrichter wirklich ungehemmt die besonderen Vorzüge ihrer Auffassungsweise und Beurteilung zur Geltung bringen.

Die praktische Erfahrung bestätigt diesen Satz. Die spöttischen Geschichtchen, die in Juristenkreisen über Geschworene erzählt zu werden pflegen, stehen nicht höher und sind nicht beweisender als die Schnurren, die man über Juristen aller Art, Richter, Staatsanwälte und Advokaten, verbreitet. Im großen und ganzen ist die Rechtsprechung unserer Geschworenen sachlich und trifft das Rechte gerade, auch wo sie ganz anders judizieren, als Juristen es tun würden. Zum Beleg möchte ich einen Fall aus meiner Praxis erzählen: Aus einem Krawall zwischen Streikenden und Streikbrechern, in den sich eine Menge anderer Elemente eingemischt hatten, war ein Landfriedensbruchprozeß entstanden. Die Schuld der Angeklagten vor dem Gesetze war so ziemlich gleich, ihre subjektive Schuld natürlich sehr verschieden. Bei den kolossalen Mindeststrafmaßen des § 125 St.G.B. lag die Gefahr sehr nahe, daß auch verhältnismäßig Unschuldige sehr hart getroffen würden. Die Verteidigung stellte Hilfsfragen, die die Beurteilung als Auflauf oder Straßenpolizeiübertretung ermöglichten. Die Geschworenen, lauter pommersche Rittergutsbesitzer

und wahrhaftig ihrer Herkunft nach nicht irgendwelcher Sympathien mit streikenden und krawallierenden Arbeitern verdächtig, fällten nun folgenden Spruch: Die mitangeklagten Frauen sprachen sie nur der Straßenpolizeiübertretung schuldig, bei einigen jugendlichen Lehrlingen und Arbeitsburschen nahmen sie lediglich Auflauf an, bei den noch nicht bestraften erwachsenen Angeklagten bejahten sie die Frage nach einfachem Landfriedensbruch, bei den zum Teil sehr erheblich Vorbestraften die Frage nach schwerem Landfriedensbruch mit Zubilligung mildernder Umstände, und verneinten schließlich die mildernden Umstände nur bei dem einzigen Angeklagten, der bereits eine Zuchthausstrafe hinter sich hatte. Ich habe diesen Spruch für durchaus sachgemäß gehalten, obgleich nie ein Jurist so geurteilt haben würde, und obgleich er sich vielfach über unzweifelhaft festgestellte Tatbestandmomente hinwegsetzte.

In ausgesprochen politischen Prozessen bewähren die Schwurgerichte sich im allgemeinen noch immer als Schutz des freien Wortes und unabhängiger Überzeugungen. Das sieht man am besten an den Bundesstaaten, in denen die Preßprozesse ganz oder zum Teil den Schwurgerichten vorbehalten sind. In Bayern gehören alle im Offizialverfahren angestellten Preßanklagen vor das Schwurgericht. Deshalb ist dort die Seuche der Preßprozesse wegen Majestätsbeleidigung, die lange Zeit nicht zum Besten des Ansehens der Justiz in Preußen und Sachsen geherrscht hat, wo diese Anklagen vor die Strafkammer kamen, so gut wie unbekannt geblieben. Das gleiche gilt von anderen politischen Beleidigungsprozessen. Ich habe es selbst erlebt, daß eine bayerische Staatsanwaltschaft einen auch sachlich höchst überflüssigen Beleidigungsprozeß anzustellen ablehnte, weil in Bayern vor dem Schwurgericht auf eine Verurteilung nicht zu rechnen wäre; man half sich, indem man die Sache mit Hilfe des „fliegenden Gerichtsstandes der Presse" vor eine sächsische Strafkammer zog, vor der man dann auch die Verurteilung erzielte. In Oldenburg gehören Majestätsbeleidigungsprozesse, wenn die Tat durch die Presse begangen ist, vor das Schwurgericht; deshalb wurden keine angestellt. Preßanklagen wegen Beamtenbeleidigung aber fallen dort unter die Zuständigkeit der Strafkammer, weshalb man von ihnen z. B. in den bekannten Ruhstraatprozessen einen ausgiebigen Gebrauch machte.

Durchaus nicht so erfreulich wie die Schwurgerichte wirken die Schöffengerichte. Die Schöffen sind eben doch zu sehr abhängig von dem juristischen Vorsitzenden und fühlen sich selten stark genug zu einem ernsthaften Widerstand. Man erlebt dies täglich, wenn einer der glücklicherweise nicht allzu zahlreichen Richter den Vorsitz führt, die eine Neigung zu übertrieben strengen, aus der im ganzen milden Praxis unserer Gerichtshöfe herausfallenden Strafmaßen haben; dann gehen die Schöffen regelmäßig mit.

Noch widerstandsloser stehen sie begreiflicherweise den juristischen Künsteleien gegenüber, die nicht selten auftauchen. Sie fühlen sich einfach verpflichtet, zu glauben, was der Richter ihnen als juristisch unumstößliche Wahrheit vorträgt. Krasse Beispiele haben wir in der Rechtsprechung wegen „groben Unfugs" erlebt. Etwa ein Jahrzehnt lang war § 360 Nr. 11 des Strafgesetzbuchs, der bestimmt ist, bubenhaften Straßenunfug zu ahnden, zum juristischen Mädchen für alles geworden und wurde namentlich angewendet, um oppositionelle politische Äußerungen oder die Bestrebungen der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter zu treffen. Die Verbreitung sozialdemokratischer Flugblätter und Wahlaufrufe, das Ansinnen, nicht in einer gesperrten Werkstatt zu arbeiten, die die Forderungen der Arbeiter ablehnte, oder nicht in einem Vergnügungslokal zu verkehren, das für Arbeiterversammlungen seine Räume verweigerte, wurden als grober Unfug bestraft; und dabei ging die Voreingenommenheit so weit, daß viele Gerichte in solchen Fällen gegen unbescholtene ehrenhafte Männer regelmäßig Freiheitsstrafen verhängten, ja mit Vorliebe zu der Höchststrafe von sechs Wochen Haft zu greifen pflegten, während der roheste Rowdyunfug gemeinhin mit einigen Mark Geldstrafe davonkommt. Alle diese Mißbräuche haben die Schöffen ruhig mitgemacht. Wenn der das Ansehen der Rechtsprechung untergrabende Mißbrauch schließlich aufgehört hat, so ist dies nicht der Selbständigkeit der Laienrichter im Schöffenkollegium, sondern der unablässigen Kritik in der Presse und im Parlament zu danken. In Bayern, wo Preßbeleidigungen, wenn sie im Privatklageverfahren verfolgt werden, oder wenn man sie als groben Unfug frisieren kann, vor die Schöffengerichte gezogen werden, benutzte man dies Verfahren als ein praktisches Mittel, um eine Verurteilung herbeizuführen, die man vor den Geschworenen nie erreicht hätte.

Es ist überflüssig, zu sagen, daß es auch selbständige Schöffen gibt, und daß in der überwiegenden Zahl der regelmäßigen Fälle und unter der Leitung eines Vorsitzenden von auch nur durchschnittlicher Gewissenhaftigkeit und Tüchtigkeit die Schöffengerichte eine durchaus gesunde Rechtsprechung leisten. Die Anwesenheit der Laienbeisitzer übt immer einen günstigen Einfluß aus aus dem schon angeführten Grunde ihrer größeren Frische und ihres stärkeren Interesses, und weil ihretwegen wirklich gründlich verhandelt werden muß, und das unmittelbare mündliche Verfahren nicht in ein Urteilen auf Grund der Akten ausarten kann. Will man aber untersuchen, bei welcher Form des Gerichtes die Laienrechtsprechung ihre eigentümlichen Vorzüge am besten bewährt, so muß man auf die kritischen Fälle einer besonderen Gefahr der Beeinflussung durch die Schwächen des Berufsjuristentums zurückgreifen, und in ihnen senkt sich die Wage durchweg zugunsten der Schwurgerichte.

Selbstverständlich sind auch nicht alle Schwurgerichtsurteile fehlerlos. Die Gegner der Schwurgerichte weisen immer mit Frohlocken auf den Essener Meineidsprozeß hin, diese fürchterliche Katastrophe der Justiz, wo auf Grund der Aussage eines gewissenlosen Zeugen und unter dem Einflusse politischer Verhetzung eine Anzahl unschuldiger Ehrenmänner durch die Verurteilung zu schweren Zuchthausstrafen zugrunde gerichtet worden ist. Es gibt noch ein paar andere Beispiele ähnlicher Fehlsprüche, die die Öffentlichkeit weniger aufgeregt haben. Diese Fälle sind gewiß sehr beklagenswert und beweisen viel für die allgemeine Schwäche der menschlichen Natur und einiges gegen den Charakter der dabei beteiligten Geschworenen. Aber sie beweisen nicht das geringste für das Juristentum in der Justiz. Denn die Ankläger, die, wo sachliche Beweise versagten, sich dazu herbeiließen, die politischen Leidenschaften der Geschworenen aufzuregen, waren gerade Juristen und hatten, wie alle erfolgreichen Staatsanwälte in Deutschland sehr viel Aussicht, später als Vorsitzende von Strafkammern und Schwurgerichten dieselbe Praxis in einer viel ungehemmteren und gefährlicheren Weise üben zu können. Und Juristen waren auch in allen diesen Fällen die drei Mitglieder des Schwurgerichtshofes, die keinen Gebrauch von ihrem Recht gemacht haben, den zuungunsten Unschuldiger ergangenen offenbaren Fehlspruch der Geschworenen zu kassieren.

Im ganzen haben sich die Geschworenengerichte in der Praxis besser bewährt als die Schöffengerichte, diese wieder besser als die Strafkammern. Die Heranziehung des Laienelements zur Strafrechtspflege ist notwendig und bedeutet einen Fortschritt. In den Schwurgerichten kommen seine Vorzüge am besten zum Ausdruck, namentlich wo es sich um die Gegensätze der unabhängigen vorwärtsstrebenden Teile des Volkes zu den überlieferten Formen und Mächten des Staatslebens handelt.

Für *alle* Strafsachen ausschließlich Schwurgerichte zu berufen, ist allerdings nicht möglich, weil der Apparat auch bei einer sehr wohl möglichen größeren Vereinfachung immer noch zu umfangreich bleiben würde. Man sollte aber die Schwurgerichte grundsätzlich für die Fälle heranziehen, in denen es besonders wichtig ist, daß die Rechtsauffassung der Laien zur Geltung kommt, und in denen die Gefahr einer schädlichen Einwirkung der besonderen juristischen Vorurteile überwiegt. Das sind nicht immer die mit den höchsten Strafen bedrohten Handlungen. So ließe sich wenig dagegen einwenden, wenn das Verbrechen des *betrügerischen Bankerotts*, das oft besonders schwierige und langwierige Feststellungen aus Büchern und Urkunden und die Prüfung verwickelter Rechtsgeschäfte erfordert, dem Schwurgericht entzogen würde. Die Aburteilung von *Mord und Totschlag* mag man ihnen belassen, schon der äußeren Würde und Wichtigkeit wegen, mit der das Schwur-

gerichtsverfahren umkleidet ist. Dagegen ist nicht recht klar, weswegen eine schwere Urkundenfälschung, wenn sie eine „öffentliche" Urkunde betrifft, vor das Schwurgericht kommen muß; der Unterschied zwischen einer öffentlichen und einer privaten Urkunde ist nicht so groß. Meineid gehört vor das Schwurgericht, aber auch die Verleitung zum Meineid (§ 159 Str.G.B.), die jetzt den Strafkammern vorbehalten ist. Vor allem muß den Schwurgerichten die Aburteilung aller Handlungen gegen die Staatssicherheit und öffentliche Ordnung, aller Preßdelikte, aller Anklagen wegen Majestätsbeleidigung und Beamtenbeleidigung zugewiesen werden. Nur so ist einer ungesunden Überspannung der Beamtenautorität vorzubeugen.

Dagegen reichen für die große Menge der Fälle, in denen Widersprüche zwischen der juristischen Auffassung und dem Volksempfinden nicht so sehr zu befürchten oder leichter zu ertragen sind, Schöffengerichte verschiedener Ordnung als Gerichte erster und zweiter Instanz aus. Diese müßten so organisiert sein, daß zur Verurteilung allemal mindestens die Hälfte der Schöffenstimmen erforderlich wäre. Ihnen müßte das große Gebiet der Eigentumsdelikte und der geringeren Vergehen gegen die Person sowie das der Übertretungen zugewiesen werden. Endlich könnte, namentlich bei geständigen Angeklagten, in einem sehr weiten Umfange das Mandatsverfahren an die Stelle der Verhandlung vor dem Kollegialgerichte treten.

Zu ergänzen wäre diese Reform durch erhebliche Einschränkungen des Anklagezwanges und durch Erweiterung des Antragserfordernisses, wozu freilich Änderungen in der Verwaltungspraxis der Polizei und Staatsanwaltschaft treten müßten. Nicht möglichst viel Strafprozesse anzustellen, sondern mit möglichst wenigen auszukommen, müßte ihr Ehrgeiz werden.

Auf diese Art könnte man juristische Beamte sparen, die Strafgerichtsbarkeit überhaupt erheblich einschränken und sie zugleich in lebendiger Berührung mit dem Volksleben erhalten.

Die besondere Leistung der Juristen käme in den Funktionen des Vorsitzenden, des Staatsanwalts und des Verteidigers immer noch zu dem ihr gebührenden Rechte; dem Laien wie dem Juristen wäre die Möglichkeit gegeben, ihre eigentümlichen Vorzüge bei der Rechtsprechung zu bewähren.

5.

Richter, Anwalt, Staatsanwalt.

Von Landgerichtsdirektor Dr. **v. Campe**-Hildesheim,
Mitglied des Hauses der Abgeordneten.

1. Die Fernwirkungen dieses Krieges werden in alle Gebiete unseres öffentlichen Lebens Bewegung bringen — auch in das Rechtsleben. Vielleicht in dieses Gebiet nicht so unmittelbar und so elementar wie in manches andere. Das Rechtsleben läuft etwas abseits des übrigen Staatslebens. Das muß sein. Das Grundgesetz jeglicher Rechtspflege, die Unabhängigkeit, fordert es. Das ist unsere Stärke, der Wall, hinter dem allein wir wirken können — vielleicht auch unsere Schwäche. Daß dennoch die Rechtspflege den Zusammenhang mit dem Ganzen nicht verlieren darf, daß sie ein Organ in einem Gesamtorganismus bleibt, ist selbstverständlich. Die Rechtspflege würde siech werden, wäre es nicht so. Und der Gesamtorganismus würde unter diesem Siechtum leiden. Jedes Organ will dem Gesamtorganismus angepaßt sein. Man kann nicht mit dem Rad einer Taschenuhr eine Turmuhr treiben. Wird dem Gesamtorganismus neues Blut zugeführt, so pulst dies in jedes Organ hinein. So also wird dieser Krieg wie dem Staat, so auch dem Recht Verjüngung und Kraft bringen.

Es ist mir immer als ein Widerspruch erschienen, daß es auf der einen Seite heißt: Salus rei publicae suprema lex, und auf der anderen: Fiat justitia pereat mundus. Ist das Gemeinwohl oberstes Gesetz im öffentlichen Leben, so ist das Gemeinwohl auch oberstes Gesetz im Recht; denn das Recht ist wie keine andere Einrichtung Dienerin des Gemeinwohls. Für das öffentliche Leben einen obersten, einen letzten Grundsatz aufstellen, der nicht auch für das Recht gelten soll, heißt, sich schwerem Widerspruch aussetzen. Das freilich ist ja selbstverständlich, daß das Recht des einen dem anderen im einzelnen Falle einmal schweren Nachteil bringen kann, und daß das Recht um dieses Nachteils willen nicht zurücktreten darf. Aber daß „dem einen sin Ul dem anderen sin Nachtigall" ist, das wiederholt sich auf jedem Gebiete des Lebens. Der Schaden eines E i n z e l n e n hat mit Gemeinwohl nichts zu tun. Es wäre eine gleichsam atomistische, eine nach dem Interesse Einzelner orientierte Auffassung, die vor dem Nachteil Einzelner haltmachen wollte. Nur das Gesamtinteresse kann die Orientierung abgeben, und dieses Gesamtinteresse kann den Nachteil eines Einzelnen getrost in Kauf nehmen. Justitia

und salus rei publicae sind nirgend Gegensätze — für den, der sie richtig versteht. Gemeinschaftsinteresse ist ohne Opfer und Einzelschäden nicht zu pflegen. — Darüber hinaus ist freilich auch das anzuerkennen, daß selbstverständlich das an das Gesetz gebundene Recht im einzelnen Fall in einen Zwiespalt mit dem Gemeinwohl treten kann. Dann ist das Gesetz eben ein ungerechtes Gesetz. Der Richter aber bleibt gleichwohl an das Gesetz gebunden. Nur insoweit kann ich einen Gegensatz von justitia und salus rei publicae anerkennen. Bringt dieser Krieg eine Neuorientierung unserer Anschauungen über das, was wir Gemeinwohl nennen, über das, was das Gemeinwohl fordert, so ergibt sich auch in diesem Gedankengange wie von selbst sein Hineingreifen in die Rechtspflege. Dieser Krieg wird so manches in ganz neuem Lichte erscheinen lassen, er wird so manche Werte umwerten. Er wird uns viele neue Aufgaben stellen, andere in den Vordergrund des öffentlichen Lebens und Interesses drängen, Aufgaben, deren Lösung vielleicht zunächst nicht Sache der eigentlichen Rechtspflege ist. Aber die allgemein politischen und sozialen, aus härtester Staatsnotwendigkeit geborenen Rücksichten und Erwägungen, die da auftauchen werden, werden auf Schritt und Tritt auch an die Organe der Rechtspflege, insbesondere an uns Richter herantreten, sie werden — und nicht lediglich unter dem frischen Eindruck des Kanonendonners, sondern für Generationen hinaus — an die Tore wie der Parlamente und Regierungen, so der Gerichte anklopfen; sie werden Eingang in unsere Urteile finden müssen und finden. Wir mögen wollen oder nicht. Staat und Recht sind eben aus e i n e m Guß — oder es ist etwas faul im Staate Dänemark. Freilich, Dinge, die im Fluß sind, kann das Recht nicht sofort oder doch nur schwer und unvollkommen fassen. Es ist der Fluch des Rechts, nicht daß es sich wie eine ewige Krankheit forterbt, aber doch, daß es den Dingen zunächst nun einmal nachhinken muß. Das Leben ist beweglicher, leichtfüßiger. Wir Richter aber, wir haben schon während des Flusses Aufgaben. Wir können den Strom, wenn er nicht allzu stark dahinbraust, bei nötiger Weitsicht und nötigem Wollen dennoch meistern, noch in den alten Ufern des Rechts. Die Aufgabe ist lösbar, wenn auch nicht immer und nicht vollkommen. Hier wurzelt der Vorwurf der Weltfremdheit, hier gilt es ihn zu bannen. Die neuen Verhältnisse werden ihn um so leichter und heftiger erschallen lassen. Bleiben wir unserer Zeit am Pulse. Wer sich abseits stellt, stirbt an lebendigem Leibe. Recht ohne Berührung mit dem lebenden Volke ist Unrecht, ist dem Tode geweiht. Mitgehen mit der Zeit auch da, wo das Recht zurückblieb, das wird die erste und vornehmste Aufgabe für alle Organe der Rechtspflege, für Richter, Anwalt, Staatsanwalt sein. Mitgehen mit ihr, sich ganz in sie hineinstellen, sich ganz von ihren Forderungen erfüllen lassen, ihr dienen im

Rahmen des alten Rechts. Junger Wein kann auch in alten Schläuchen gedeihen.

2. Ich denke da, um nur einiges herauszugreifen, an die Sorge für die Erhaltung unseres Volkes. Sie wird nach dem Millionenblutopfer eine der vornehmsten Staatssorgen sein. Wird sie nicht in jedem Strafurteil wegen Abtreibung anklingen müssen? — Ich könnte mir denken, daß auch ohne jede Gesetzesänderung Fragen der Hebung unserer physischen Volkskraft wie der landwirtschaftlichen und gewerblichen Produktionskraft auch zivilrechtlich sich mit ganz anderem Gewicht in die Wage der Justitia werfen als bisher.

Auch Treu und Glauben haben sich dem Staatswohl zu beugen. Erweitern sich die Staatsnotwendigkeiten, so werden auch für Treu und Glauben neue Grenzen gesteckt. Erwägungen über zivilrechtliche Schuld sind nicht ganz unabhängig von Rücksichten, ohne die der Staat nicht bestehen kann, oder die für den Staatsbestand von besonderem Werte sind. Das Recht muß hier mitgehen. Was heute Polizeiübertretung ist, kann morgen Landesverrat sein und umgekehrt. Mit der Auffassung über das, was dem Staate frommt, ändert sich auch die Auffassung über das, was dem Rechte entspricht. Mit Staatsnotwendigkeiten straffen und weiten sich auch Rechtserwägungen. Sonderinteressen, auf deren Beachtung ich sonst Anspruch hatte, müssen zurücktreten, wenn neue Staatsinteressen sich vordrängen. Diese Aufgabe gilt es zu erkennen, zu lösen. Das war ja jederzeit noch Aufgabe der Organe der Rechtspflege. Heute aber, da eine neue Zeit herandrängt, ist sie schwerer zu lösen denn je. Sie vernachlässigen, heißt das Ansehen der Rechtspflege schwer schädigen.

Auch Stimmungswerte sind reale Mächte, nicht nur in der Politik. Auch im Recht. Sie ausschalten, heißt das Recht zur Mechanik herabwürdigen. Sehe ich recht, so werden sich daraus zunächst Forderungen mehr für das Strafrecht als für das bürgerliche Recht ergeben. Schon deshalb, weil das Strafrecht sich mit den gröberen Auflehnungen gegen das Recht befaßt, während es sich im bürgerlichen Recht mehr um kleine, intimere Beziehungen handelt. Strafrecht ist sinnfälliger, tritt dem Volksempfinden daher schon näher. Jede Neuorientierung dieses Empfindens trifft das Strafrecht daher unmittelbarer, rascher, kräftiger. Sehe ich recht, so wird weiter die neue Zeit an das Prozeßrecht lauter mit Forderungen herantreten als an das materielle Recht. Das Prozeßrecht ist die Stelle, an der und durch die das Recht sich in die Wirklichkeit umsetzen soll. Hier ist der kritische Punkt im Rechtsleben des Einzelfalles. Deshalb allein schon berührt das Prozeßverfahren das Volksleben unmittelbarer und lebendiger als das materielle Recht. — Handlung und

Tat wirken augenfälliger und eindrucksvoller als blasser Gedanke. — Ein Mißklang zwischen Volksempfinden einerseits, Recht und seiner Handhabung anderseits ist stets vom Übel. Am empfindlichsten aber macht sich dieser Mißklang im Strafrecht und insbesondere im Strafprozeß geltend. Denn hier stehen höchste Güter, soziale Stellung, Freiheit und Leben, auf dem Spiele.

Der Staatsanwalt soll Wächter des Rechts, Hüter der Justizhoheit des Staates sein. Sind denn nicht auch die Gerichte Wächter des Rechts, Pfleger der Justizhoheit? Was anders als diese üben sie aus? Daß Recht Recht werde, das ist ihre Aufgabe, das auch die des Staatsanwalts, das auch Inhalt der Justizhoheit des Staates. Wenn denn wirklich das Recht aus demselben Geiste geboren ist wie der Staat — ist es dann wirklich nötig, den Staatsanwalt in bisherigem Umfange im Strafprozeß zuzuziehen? Ich habe nicht den Eindruck, daß das Interesse, das die Justizverwaltung hat, in der Rechtspflege zu Worte zu kommen, ohne die Unabhängigkeit der Richter zu berühren, durch die Staatsanwaltschaften so zur Geltung käme, daß es von erheblicher Bedeutung wäre, oder daß das Ziel nicht auch anders ebensogut und ohne Beeinflussung erreicht werden könnte.

Niemand wird den alten Inquisitionsprozeß wieder erwecken wollen. Aber seine Fehler lagen doch wesentlich darin, daß er mangels mündlicher Verhandlung den die Untersuchung führenden Richter zum Herrn des Prozesses machte, daß er dem erkennenden Richter keine Möglichkeit bot, eine unmittelbare Überzeugung zu schöpfen. Diese Fehler würde unser Prozeßverfahren auch dann vermeiden, wenn es z. B. für die Hauptverhandlung eine Mitwirkung des Staatsanwalts nicht vorsähe. Das Staatsinteresse vertritt der Richter, der das Rechtsinteresse wahrt. Daß es in jeder Strafsache, ja daß es nur regelmäßig im Strafprozeß neben dem Rechtsinteresse ein von diesem unabhängiges Staatsinteresse zu vertreten gilt — das glaubt niemand. Staats- und Rechtsinteresse fallen zusammen. Deshalb ist der Staatsanwalt neben dem Richter ein Widerspruch in sich. Ich glaube nicht, daß Staatsanwälte sich für jede Hauptverhandlung nötig halten. Man lasse ihnen die Vorbereitung — man könnte sie ja ebensowohl in die Hände eines Richters legen, — man lasse ihnen diese und jene Aufgabe der Justizverwaltung, man lasse ihnen die Vertretung der Anklage in besonderen Fällen, z. B. vor dem Schwurgerichte, oder auch in größeren Sachen, in denen leider ein rednerischer Zweikampf im Gerichtssaal — sowenig Redekunst und Pathos dorthin gehören — zunächst nun einmal nicht zu vermeiden sein wird — aber eine regelmäßige Mitwirkung in der Hauptverhandlung ist nicht nötig. Nach diesen Blutopfern gilt es Kräfte zu ersparen Die Zeit drängt auf Vereinfachung des Verfahrens hin. —

Der Rechtsanwalt heißt mit Recht R e ch t s anwalt. Er ist ein Organ der Rechtspflege, dessen einzige Aufgabe es ist, das Recht suchen und finden zu helfen. Aber der Rechtsanwalt ist auch P a r t e i anwalt. Beide Rollen können miteinander in Konflikt geraten. Da hat der Rechtsanwalt über den Parteianwalt zu siegen, sobald klar ist, was Recht ist. Das ist selbstverständlich. Die vielfache Kritik, die an dem Stande der Anwälte geübt wird, die vielfachen Schäden, auf die hier gerade aus Kreisen der Anwälte hingewiesen ist, haben letzten Endes doch in den Gefahren dieses Konfliktes ihren Grund. Aber man wird sagen dürfen, daß das Ansehen des ganzen Standes wie des Einzelnen steigt und fällt, je nachdem der Rechtsanwalt vor dem Parteianwalt in den Vordergrund tritt. Schon unser heutiges Recht weist dem Rechtsanwalt mit vollem Fug eine öffentlichrechtliche Stellung an. Diese Stellung in der Rechtsordnung zu stärken und zu erweitern, um ihretwillen dem R e ch t s-anwalt weitere Befugnisse zu geben, wäre eine Aufgabe der Zukunft. Aber sie kann und darf nur gelöst werden, wenn es gelingt, alle, aber auch alle Garantien zu schaffen, daß die für die Rechtsvertretung so gestärkte Stellung nicht einseitig in den Dienst der Rolle des Parteianwalts statt des Rechtsanwalts gestellt wird. Das ist eine sehr schwierige Aufgabe. Ich gehe auch hier auf Einzelheiten nicht ein. Warum vertreten Staatsanwalt und Verteidiger fast regelmäßig verschiedene Standpunkte? Sie haben doch beide demselben Recht zu dienen. Dem Außenstehenden erscheinen sie oft mehr als Parteivertreter. Warum müssen im bürgerlichen Prozeß die Parteivertreter eigentlich stets so schroff entgegengesetzte Standpunkte vertreten? Es läßt sich das Für und Wider pflichtmäßig erörtern auch ohne schroffe Einseitigkeit. — Ich kann nicht sagen, daß dieser Zwiespalt, dieser stete, fast ausnahmslose Gegensatz je zweier Organe desselben Rechts dem Ansehen des Rechts dienlich wäre.

Wird es möglich sein, die Aufgabe, die sich da zeigt, zu lösen? Ihre Lösung ist um so schwieriger, als der Rechtsanwalt auf das Vertrauen des Publikums angewiesen ist, und als durch ihn auch das Vertrauen des Publikums zum Richter wie zum Recht gefestigt werden soll. Auch das ist eine Aufgabe, die dem Stande der Rechtsanwälte obliegt. Ihre Lösung setzt eine Erstarkung des Rechtsgedankens im Volke voraus. Nur in einem Volke, das im Prozeß s e i n R e ch t und n i ch t z u n ä ch s t s e i n e n V o r t e i l will, wird diese Aufgabe der Lösung zugeführt werden können. Da wird es leichter, Rechtsanwalt und nicht Parteianwalt zu sein. Da werden auch Staatsanwalt und Rechtsanwalt sich nähern, da können Richter, Staatsanwalt und Rechtsanwalt kollegial in aufrichtiger Arbeitsgemeinschaft demselben e i n e n hohen Ziele zusteuern, dem Recht. Gewiß, Richter, Staatsanwalt, Rechtsanwalt werden immer von verschie-

denen Gesichtspunkten, ja zum Teil von entgegengesetzten Interessen aus an ihre Aufgabe herantreten. Aber wenn sie stets nur ein und dasselbe Ziel im Auge haben — nun, da werden eben auch hier verschiedene Wege nach Rom, wirklich nach Rom, führen. Auch Ressortminister gehen von verschiedenen, ja zunächst oft einander direkt widersprechenden Interessen aus — Staatsinteresse führt sie dennoch zusammen. — Die Rechtspflege kann dabei nur gewinnen. Da könnten aller Kompetenzen erweitert, so manche Prozeßschranken beseitigt, da könnte so oft das Ziel sicherer und rascher erreicht werden.

Das Ideal ist schön, aber es liegt weit. Doch sollte dieser Krieg uns nicht eine solche Erstarkung des Volks-, Staats- und Rechtsgedankens erbringen, daß wir ihm dennoch einen tüchtigen Schritt näher kommen könnten?

3. Ich hege diese Hoffnung. Nicht von heute auf morgen. Bis die Schützengrabenstimmung sich in den Alltag der neuen Zeit hineingefunden hat, werden wir noch manche Enttäuschung erleben. Manches wird recht kraus und so gar nicht glatt erscheinen. Gewaltige Gärungen können auch darüber hinaus nicht ausbleiben. Ruhe und Gleichmaß kommt uns erst nach Jahrzehnten vielleicht. Aber daß Staat, Reich und Volk Dinge sind, die mein und dein sind, und nicht derer da oben nur, und daß so das Wort des vierzehnten Ludwig, l'État c'est moi, wenn ein jeder es spricht und jeder jedem so zu sprechen gestattet, einen ganz anderen Klang, daß so ein jeder Sinn bekommt auch für seine Pflichten dem Staat gegenüber — ein gut Teil von solcher Hoffnung werden wir uns doch aus den Schützengräben herüberretten dürfen. Das bedeutet aber, daß wir im Staatswillen auch den eigenen Willen wiedererkennen und anerkennen lernen. Wir werden uns mehr denn bisher als Träger des Staatswillens fühlen. Das bedeutet die Entwicklung vom Untertan zum Bürger. Das bedeutet die Erkenntnis, daß Auflehnung gegen das Recht Auflehnung gegen sich selbst, daß solche Auflehnung Unnatur ist. So erhoffe ich eine innigere Verschmelzung von Volk und Recht.

Von hier aus sehe ich für die Organe des Rechts im neuen Deutschland zum Teil jetzt schon, zum Teil wiederum erst nach Gesetzesänderungen neue Aufgaben: Hier ist die breite Grundlage gegeben für eine weitere Heranziehung des Laienelements zur Rechtspflege, zu einer volkstümlicheren Ausgestaltung und Handhabung des Rechts und damit für die Schaffung weiteren Vertrauens zum Recht.

Unser Volk leidet an Prozeßwut. Sie ist eine Erbsünde. Die Zahlen schnellen erschreckend in die Höhe. Auf 10 000 Einwohner kamen 1881 bis 1885 232, 1906—1910 aber 391 ordentliche Prozesse und auf 1000 kontradiktorische Urteile wurden 1881 bei den Landgerichten 122, 1911 aber

275 Berufungen, bei den Oberlandesgerichten 1881 335, 1911 aber 475 Berufungen anhängig gemacht. Ebenso hat die Zahl der kontradiktorischen Verhandlungen, die nötig waren zur Erzielung eines Endurteils, vor allem bei den Amtsgerichten zugenommen, und zwar von 269 in den Jahren 1896—1900 auf 293 im Jahre 1911. Schätzungsweise werden alljährlich 200 Millionen Mark Nationalvermögen durch Prozesse dem Verkehr, der vollen Nutzung entzogen. Das sind erschreckende Tatsachen. Nur zu oft vergiften Prozesse das Leben ganzer Generationen, ganzer Gemeinden. Für einen Prozeß gibt es nur selten einen Isolierschemel. Interventions-, Meineids-, Beleidigungsprozesse schließen sich an. Wir Richter kennen diese Hydra. —

Prozesse sind ein Übel, wenn auch oft ein notwendiges. Es gilt ihre Zahl zu verringern; es ist nicht nötig, jeden Prozeß zu führen. Es gilt sie zu verkürzen; es ist nicht nötig, jeden Kampf auf eine letzte Chance hin noch durchzuführen, durch alle Instanzen durchzufechten. Unfrieden zehrt oft mehr auf, als Sieg einbringt. Mir steht der Schutzmann höher als der Polizist, und der Arzt, der ein wirklicher Hygieniker ist, leistet mehr als der, der nur Medizin zu verschreiben weiß. Auch eigenes Interesse fordert das. —

Hier liegen gewaltige Aufgaben. Und der psychologische Zeitpunkt, sie anzufassen, ist gekommen. Noch einmal sage ich: Wir haben keinen Überfluß an Kräften demnächst, weder an menschlichen noch an wirtschaftlichen. Wir werden sparen müssen noch durch saure Jahre hindurch. Wir dürfen unsere Kräfte nicht nutzlos festlegen oder gar vergeuden. Dieses Gebot der Kräfteersparnis heischt nach dem Kriege prinzipielles Gehör. — Weiter aber: Unser Volk hat in dieser Zeit es erlebt, was es heißt, inneren Frieden zu haben, sich zusammengehörig zu fühlen; so, nur so konnte es seine Kräfte zu weltgebietender Macht steigern. Wir haben aus der Esse dieser Tage den politischen Burgfrieden heimgebracht. Wir sollten auch den Rechtsfrieden zu gewinnen trachten. Auch er ist ein hehres Gut, ein Werte schaffendes.

Richter und Anwälte sollten diese Aufgabe als eine der wichtigsten und vornehmsten erfassen, heute schon. Hier liegt der Schwerpunkt vielleicht mehr bei den Anwälten als bei den Richtern. Eine Mahnung des Anwalts, des selbsterwählten Vertrauensmannes, einen unsicheren Prozeß nicht zu führen, sondern den friedlichen Austrag zu suchen, bringt mehr Segen oft als ein siegreicher Prozeß. Und der Einsatz der ganzen Autorität, um die Zustimmung zu einem Vergleich zu erhalten, ist ehrenvoller, als sich zum Werkzeug des Willens der Partei zu machen.

Frieden darf auch dem Richter regelmäßig höher stehen als Recht. Recht will Ordnung. Frieden will dasselbe, ohne den Stachel des Streites.

Wir können aus dieser Kriegszeit so manches Motiv gewinnen, zum Frieden zu wirken. Das schafft uns neues Vertrauen — mehr als der trefflichste Spruch. Und Rechtsfrieden werden wir auch in den kommenden Friedensjahren bitter nötig haben.

Daß auch diese Aufgabe voll erst nach vielfachen Gesetzesänderungen, die ich bei den engen, mir gezogenen Grenzen hier nicht näher erörtern will, zu lösen sein wird, entgeht mir natürlich nicht, aber es gilt schon jetzt Hand anzulegen. Setzen Richter und Anwälte ihre Persönlichkeiten ein, werden Erfolg und Segen gerade heute nicht ausbleiben.

Aus ähnlichen Gedankengängen und aus derselben durch den Krieg geschaffenen Stimmung und Lage heraus sollten wir uns entschließen, baldigst dem für die Strafverfolgung geltenden Legalitätsprinzip einen recht tüchtigen Stoß zu versetzen. Ist es denn wirklich nötig, daß jede nicht auf Böswillen, sondern Unkenntnis oder Ungewandtheit beruhende Gesetzesverletzung strafrechtlich geahndet wird? Je mehr das Vertrauen zu unserem Volk sich steigert, je mehr wir hoffen dürfen, daß der Böswille nachläßt, um so leichter entbehrlich wird das Legalitätsprinzip. Es gibt Höheres. In Amerika hat der Richter das Recht, jede Entscheidung zu suspendieren und ohne Urteil eine Bewährungsfrist zu setzen — eine sehr segensreiche Einrichtung! — Mancher Strafprozeß hat mehr Unheil gestiftet als die Straftat selbst. Ganz abgesehen vom Kosten- und Zeitaufwand ist die Mißstimmung des, der nun als Vorbestrafter, zumal bei unserer heutigen unhaltbaren Strafregisterhandhabung, einhergeht, ein schwerer Schaden, der sich in der Schädigung des Vertrauens zum Recht und Richter, wohl gar in der sittlichen Hinwegsetzung über das Urteil kundgibt. — Aufhebung oder Milderung des Legalitätsprinzips bedeutet eine wesentliche Erschwerung der Stellung des Staatsanwalts, der in sich dann den reinen Juristen durch den alle Staatsrücksichten gerecht abwägenden Mann zu besiegen hätte. Das ist schwer, aber nicht unlösbar.

Die Abschwächung des Legalitätsprinzips würde eine sehr erwünschte Verminderung von Beschwerden zur Folge haben. Höhere Stellen sind heute vielfach nur zu sehr geneigt, einer Beschwerde gegen Ablehnung einer Strafverfolgung auch dann schon stattzugeben, wenn die Möglichkeit eines Erfolges auch in weiteste Ferne gerückt ist. Das trägt oft zu langjährigem Unfrieden bei. Freilich trägt die Anzeige- und Beschwerdesucht des Volkes selbst hier viel Schuld. Und alle Berufenen sollten es sich zur Aufgabe machen, das Volk überall da, wo es sich um Kleinigkeiten handelt, darauf hinzuweisen, daß es eines Volkes, das solch wunderbares Zusammengehörigkeitsgefühl gezeigt hat, unwürdig ist, um jeder Lappalie willen Strafanzeigen zu machen. — Darüber hinaus sollten wir ernstlich erwägen, ob es noch erforderlich ist, jedem Gesetze fast Straf-

paragraphen anzuhängen. Sollten wir nicht hoffen dürfen, daß erstarktes Staats- und Rechtsgefühl auch diese Paragraphen einmal überflüssig macht?

Wir Richter werden manchen Angeklagten mit dem noch blinkenden Eisernen Kreuz geschmückt auf der Anklagebank sehen. Werden wir uns nicht sagen müssen: Der Mann hat die höchste Pflicht für Volk, Staat, Vaterland erfüllt; er hat für sie sein Leben eingesetzt? Da höre ich den Nurjuristen — diesen fürchterlichsten aller Menschen — sagen: Was geht das die Straftat an? Gemach! Wir strafen nicht die Tat, sondern den Menschen. Und es muß doch auch dem Nurjuristen verständlich sein, daß auch jeder Verbrecher eine Habenseite hat, und daß auf dieser Seite auch eingetragen steht alles, was er der Allgemeinheit leistete. Schuld ist eine Abrechnung mit der Allgemeinheit: auf der Habenseite jene Leistungen, auf der Sollseite das Verbrechen. Man kann kein Verbrechen auf die Zeit der Tat selbst radizieren — die eigentliche Schuld liegt vielleicht Jahre zurück. Nur durch Heranziehung eines weiten Komplexes werden wir dem Einzelfall gerecht. Doch weit wichtiger scheint mir dies: Wenn denn dieser Verbrecher die höchste Pflicht dem Staate erfüllte, mehr oder weniger freiwillig erfüllte — ja, müssen dann nicht die Anreize, die ihn jetzt zum Verbrecher machten, gerade aus seiner Psyche, gerade aus dieser Lage heraus ganz besonders stark gewesen sein, auch wenn wir dies im einzelnen nicht nachprüfen und nachweisen können? Für d e n Gedanken müßten wir alle noch mehr empfänglich werden. Ich kann das nur andeuten. Aber mir scheint: diese Zeit fordert Richter, die mehr sind als Juristen, sie fordert ganze Männer, sie fordert Persönlichkeiten, die in ihrer Zeit, die mitten in ihrem Volk drinstehen, die da fühlen, was das Volk gerade heute bewegt, und was diesem Volke gerade heute nötig ist. Mag sein, daß von da aus dann im neuen Deutschland auch die Frage der Ausbildung der Richter neue Impulse erhält und zu endlichem Abschluß gebracht wird.

Es ist nur weniges und zumeist Allgemeines, das ich sagen konnte. Ich fasse zusammen: Der Puls des neuen Deutschland schlägt auch in das Rechtsleben hinein. Es darf und kann nicht abseits stehen. Ich erhoffe ein erstarktes Staats- und gesunderes Rechtsgefühl, eine lebendigere Fühlung zwischen Volk und Recht; ich erhoffe ein gewisses Maß von Rechtsfrieden. Auf dem Wege nach diesen Zielen haben die Organe der Rechtspflege neue schwere Aufgaben. Es gilt schon heute eine lebendige Hingabe an diese Pflichten.

6.

Gesetzgebung und Rechtsprechung.

Von **Franz Riß**, Richter in München.

Nach der Lehre von der Teilung der Gewalten sind die Aufgaben des Gesetzgebers und des Richters klar und bestimmt voneinander geschieden. Der Gesetzgeber erläßt die allgemeinen Anordnungen; der Richter stellt fest, welche von diesen Anordnungen auf die zu beurteilende Sachlage zur Anwendung kommt und trifft die entsprechende Verfügung. Die Verfügung auszuführen ist Sache der vollziehenden Gewalt; der Richter hat damit nichts zu tun und braucht sich demgemäß auch nicht darum zu kümmern, welche Folgen sich aus der Vollstreckung ergeben.

Je klarer und einfacher eine begriffliche Scheidung sich darstellt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß ihre Geltendmachung im Leben auf Schwierigkeiten stößt. Die Einfachheit wird eben in der Regel dadurch erzielt, daß man nicht die tatsächlich gegebenen Verhältnisse zugrunde legt, sondern willkürliche Voraussetzungen schafft, mit denen dann allerdings leicht zu arbeiten ist, die aber die auf sie gestützten Folgerungen selten zu tragen vermögen. Die Lehre von der Teilung der Gewalten geht davon aus, daß der Gesetzgeber für alle Angelegenheiten, die der richterlichen Prüfung unterstellt werden können, eine so deutliche und bestimmte Anordnung erlassen hat, daß für den Richter, der das Gesetz richtig erfaßt, kein Zweifel darüber bleiben kann, welche Verfügung er zu treffen hat. Das Gesetz ist lückenlos; der Gesetzgeber hat alle denkbaren Fälle, in denen eine Entscheidung notwendig werden kann, vorhergesehen, in den Kreis seiner Erwägungen gezogen und erschöpfend geregelt. Die Tätigkeit des Richters ist demgemäß, auch soweit er Befehle oder Verbote erläßt, reine Verstandesarbeit; er hat den Willen des Gesetzgebers zu erforschen und zu verkünden, eigener Willensentschlüsse sich aber durchwegs zu enthalten.

Eine solche Voraussetzung kann man nur vertreten, wenn man von der Wirklichkeit ganz und gar absieht. Alle unsere Gesetze sind Menschenwerke und darum unvollkommen. Mag bei ihrer Schöpfung noch so viel Einsicht, Klugheit, Überlegung, Sorgfalt aufgewendet worden sein, mögen alle, die dabei mitgewirkt haben, sich ihrer Aufgabe mit dem größten Eifer unterzogen haben — sie werden selbst anerkennen, daß es ihnen nicht gelungen ist, alle Hindernisse zu überwinden, alle Zweifel zu lösen. Verfolgt man die Entstehung der meisten unserer Gesetze auch nur obenhin, so sieht man

regelmäßig, wie ein Vorschlag den anderen verdrängt, wie jeder neue Vorschlag auf neue Einwendungen stößt, wie außerordentlich selten es gelingt, volle Einmütigkeit zu erzielen. Und auch da, wo in der Sache selbst alle Unstimmigkeiten glücklich überwunden werden, zeigt sich bei der Fassung der Vorschriften unvermeidlich, wie überaus schwer es ist, die Gedanken in eine so bestimmte Form zu kleiden, daß nur eine einzige Auslegung als die unbedingt richtige anerkannt werden kann. Wer jemals bei der Festlegung einer allgemeinverbindlichen Regel mitgearbeitet hat — sei es auch nur die Arbeitsordnung für eine Werkstätte oder die Satzung eines Vereins gewesen —, der weiß, wie weit oft bei bestem Mühen und Trachten Wille und Wort auseinanderfallen. Das wird notwendig um so mehr zutreffen, je umfangreicher und unübersichtlicher das Gebiet der Regelung ist, je mehr sich auf ihm widerstrebende Interessen begegnen, je näher die Möglichkeit liegt, daß die Dinge sich anders entwickeln, als man bei der Ausarbeitung der maßgebenden Vorschriften angenommen hat. Wo könnte das aber in höherem Maße gelten als bei der Gesetzgebung großer Gemeinwesen?

Am ehesten könnte ein Staat jenes Gebiet der Gesetzgebung lückenlos gestalten, dessen Abgrenzung in seinem freien Ermessen steht, auf dem sein Gesetz, und nur dieses, als einzige Rechtsquelle anerkannt ist. Das gilt grundsätzlich für das Gebiet des Strafrechts. Staatliche Strafen dürfen nur auf Grund staatlicher Gesetze verhängt werden. Ob ein Verhalten unter Strafe gestellt werden soll, entscheidet allein der Gesetzgeber. Wenn irgendwo, so kann er hier mit voller Freiheit schalten und walten; wie er den Tatbestand der einzelnen Handlungen faßt, so muß der Richter ihn hinnehmen und seinen Entscheidungen zugrunde legen. Mag im Leben eine bestimmte Handlungsweise als Betrug, als Wucher, als Erpressung angesehen werden: strafbar ist sie nur, wenn sie unter einen vom Gesetzgeber festgelegten Tatbestand fällt. Die schwersten Verstöße gegen die allgemeine Ordnung und das friedliche Zusammenleben werden allerdings immer und überall mit Strafe bedroht sein; aber auch hier bleibt dem Gesetzgeber noch viele Freiheit, zu bestimmen, in welchem Umfang und in welcher Form das geschehen soll. Man möchte hiernach vermuten, daß das Strafrecht bis ins kleinste geregelt wäre und für verschiedene Behandlung gleichgelagerter Fälle keinen Raum ließe. Das Gegenteil ist der Fall; sind auch die einzelnen Tatbestände in der Regel genau umschrieben, so ist doch die durch das ganze Strafrecht sich hindurchziehende Frage des Verschuldens auch in den sorgfältigst ausgearbeiteten Strafgesetzen nur in den Hauptzügen geregelt und werden für das Ausmaß der Strafen höchstens allgemeine Richtlinien aufgestellt, die kaum als Vorschriften wirken. Woher kommt diese Zurückhaltung auf dem zu einer erschöpfenden Regelung offen stehenden und geradezu auffordernden Gebiete? Daß der Entschluß zu ihr

dem Gesetzgeber nicht leicht gefallen ist, ergibt sich aus der Tatsache, daß er, soweit ihm der Erlaß scharf abgegrenzter Vorschriften möglich ist, im weitest gehenden Maße von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Aber je sorgfältiger er die einzelnen Tatbestände voneinander scheidet, je bestimmter er für jede Handlung die ihr zukommende Strafe festzulegen sucht, desto mehr muß er zu der Erkenntnis gelangen, daß er auf diesem Wege unerreichbaren Zielen nachstrebt, ja, daß er sogar die Richtpunkte, die er unbedingt festhalten muß, aus dem Auge verliert.

Die große Aufgabe des Gesetzgebers ist, durch seine Vorschriften eine möglichst gleichmäßige Erledigung der einzelnen Fälle zu sichern und eine willkürliche Behandlung durch den Richter auszuschließen. Vermehrt er die Vorschriften über die Grenze der Übersichtlichkeit hinaus, so arbeitet er sich selbst entgegen; er tut das ganz besonders, wenn er in der Fülle seiner Anordnungen die Folgerichtigkeit außer Auge läßt oder sich gar in Widersprüche verwickelt. Jetzt, in der Zeit des Krieges, liegt ein Vergleich der Tätigkeit des Gesetzgebers mit jener des Feldherrn nahe; wollte dieser für ein großes Unternehmen auch den kleinen Abteilungen ihr Verhalten von vornherein unabänderlich vorschreiben, so wäre es nicht zu vermeiden, daß die ursprünglich durchaus richtig gedachten Anordnungen in dem Zeitpunkte, da sie in Wirksamkeit treten sollen, sich zum Teil gänzlich falsch erweisen. Diesen Fehler begeht auch der Gesetzgeber, der den Kreis seiner Vorschriften zu weit ausdehnt. Wir sind über das rechte Maß längst schon weit hinaus geraten; kein Richter im Reiche vermag die Unsumme von Strafvorschriften, die bei uns in Geltung sind, auch nur einigermaßen mit Sicherheit zu beherrschen[1]). Was uns hier, um dem Ziele der Gesetzgebung, der sicheren Rechtshandhabung, näher zu kommen, not tut, ist nicht eine fortgesetzte Mehrung der Gesetze, sondern eine Sichtung des vorhandenen Bestandes, eine Ausscheidung der veralteten, zweckwidrigen, unnötigen

---

[1]) Besonders auf dem Gebiete des Polizeirechts leiden wir an dieser Überfülle von Strafdrohungen, die zur Folge haben, daß unser ganzes Polizeiwesen den Charakter der staatlichen Fürsorge, den es haben sollte, fast ganz verloren und dafür jenen des lästigen Zwanges angenommen hat. Ist es wirklich notwendig, daß man das Baden an gefährlichen Stellen, das Betreten brüchigen Eises, das Abspringen von der Straßenbahn unter Strafe stellt? Genügt es nicht, wenn die Polizei durch entsprechende Hinweise auf die Gefährlichkeit solchen Handelns aufmerksam macht? Zeigt sich nicht immer wieder, wie auch bei Anlässen, die größere Volksmassen zusammenführen, ruhige Aufklärungen, daß das Einhalten einer bestimmten Ordnung im allgemeinen Interesse ist, ungleich wirksamer sind als schroffe Strafandrohungen? Sogar Straßenaufzüge zu politischen Zwecken, bei denen doch stets eine gewisse Erregung obwaltet, pflegen bei verständiger Anordnung der Führer, obschon diesen keine Zwangsgewalt zusteht, in Ruhe zu verlaufen; legt diese Tatsache nicht den Gedanken nahe, auch bei polizeilichen Maßnahmen häufiger zu versuchen, ob die staatlichen Ziele nicht ohne Strafdrohungen verwirklicht werden können?

Vorschriften, eine bestimmtere Herausarbeitung der leitenden Grundsätze. Man kann mit Befriedigung sagen, daß bei den Vorarbeiten für ein neues Strafrecht hierauf Rücksicht genommen worden ist; welcher von den vorliegenden Entwürfen auch dem künftigen Strafgesetzbuch zugrunde gelegt werden wird, sicherlich wird dieses kürzer, klarer, einfacher sein als das jetzige. Alle in der Gesetzgebung mitwirkenden Kräfte, die Regierungen wie die Volksvertretung, haben ihren Entschluß, in diesem Sinne zu arbeiten, deutlich genug erklärt.

Damit ist eine Wendung der Dinge zutage getreten, die sich im stillen seit langer Zeit vorbereitet hat. Die Abgrenzung der Tätigkeitsgebiete des Gesetzgebers und des Richters erfolgt nicht mehr nach theoretischen Prinzipien, sondern nach sachlichen Erwägungen. Der Gesetzgeber prüft vor dem Erlasse seiner Vorschriften, was zwingend angeordnet werden muß, um die Einheitlichkeit der Rechtspflege sicherzustellen; er sucht dieses Ziel nicht mehr durch eine möglichst große Zahl von Vorschriften zu sichern, sondern durch deutliche Herausarbeitung der leitenden Grundsätze und durch übersichtlichere Gestaltung des gesamten Rechtsstoffes. An die Stelle der extensiven Arbeit tritt die intensive; das Arbeitsgebiet wird eingeengt, um es gründlicher bebauen zu können.

Die Sorge, daß auf diese Weise der Willkür der Richter freie Bahn geschaffen würde, ist unbegründet. Der Gesetzgeber hat sich schon bisher gezwungen gesehen, vielfach die Entscheidung dem Ermessen des Richters anheimzustellen; es hat sich gezeigt, daß wesentliche Unterschiede dabei nicht zutage treten. Sogar auf einem der ungleichen Behandlung so sehr zugänglichen Gebiete wie dem der Strafzumessung trifft das im großen ganzen zu. Die Strafrahmen sind in manchen Fällen sehr weit gespannt; sie umfassen bei einer Reihe von Verbrechen Zuchthausstrafen von fünf bis zu fünfzehn oder von einem bis zu zehn Jahren, bei Vergehen — wie beim einfachen Diebstahl und Betrug, also sehr häufig vorkommenden Handlungen — Gefängnisstrafen von einem Tage bis zu fünf Jahren. Trotz dieser Freiheit des Ausmaßes kann von willkürlicher Handhabung nicht gesprochen werden. Zum Teil wirken ihr gesetzliche Einrichtungen, vor allem das Begnadigungswesen, wo es richtig ausgeübt wird, entgegen; die Hauptwirkung geht aber von einer Einrichtung aus, deren Bedeutung für die gesamte Rechtspflege viel zu wenig beachtet wird: der Verantwortung des Richters gegenüber der Öffentlichkeit. Unsere gerichtlichen Verhandlungen gehen in aller Öffentlichkeit vor sich; die Entscheidungen müssen stets öffentlich verkündet, in Strafsachen auch öffentlich begründet werden; ihre öffentliche Besprechung, insbesondere auch ihre öffentliche Erörterung in der Presse, ist nahezu unbeschränkt zulässig. Wird von dieser Einrichtung der rechte Gebrauch gemacht, so ist sie wie keine andere geeignet,

eine gute und zweckentsprechende Auslegung und Anwendung unserer Gesetze sicherzustellen[1]).

Das Gesetz, als eine auf die Dauer berechnete Vorschrift, wirkt bei genauer Beachtung seines Wortlauts nicht immer so, wie unter Berücksichtigung der Verhältnisse, auf die es Anwendung findet, gewünscht werden muß, und wie es sich der Gesetzgeber gedacht hat. Das Verlangen einer Lohnerhöhung, das durch die Androhung der Arbeitseinstellung unterstützt wird, erfüllt nach der Fassung unseres Strafgesetzbuchs deutlich und unbestreitbar den Tatbestand des Erpressungsversuchs; daß die Gerichte es gleichwohl nicht in diesem Sinn auslegen, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß in der Presse allgemein diese Deutung als unerträglich bekämpft wurde. Es ist bemerkenswert, daß in derartigen Fällen sich der Unwille weniger gegen den Gesetzgeber wendet, der seine Vorschrift unrichtig gefaßt hat, als gegen den Richter, der sie entsprechend ihrer Fassung zur Anwendung bringt; so haben die Entscheidungen, durch die ein geringfügiger Diebstahl im Rückfalle mit der gesetzlichen Mindeststrafe von drei Monaten oder die vorsätzliche Gefährdung eines Eisenbahntransportes durch jugendliche Personen mit der gesetzlichen Mindeststrafe von einem Jahre belegt wurde, schon oft zu heftigen Angriffen auf die Richter geführt, obschon diese nur — man darf ganz sicher sagen: mit schwerem Herzen — dem Gesetze gefolgt waren. Darin liegt eine Ungerechtigkeit gegen die Richter, aber zugleich eine grundsätzliche Kundgebung: man verlangt von ihnen, daß sie in solchen Fällen das Gesetz in einer Weise anwenden, die sich über seinen Wortlaut wegsetzt. Das Verlangen geht über das vernünftige Ziel hinaus, hat jedoch einen richtigen Kern; es beruht auf der Auffassung, daß der Richter das Gesetz dem gegebenen Fall anzupassen, an der Hand des Gesetzes eine befriedigende Lösung zu suchen hat, daß er aber seiner Aufgabe nicht genügt, wenn er lediglich aus dem Gesetze logische Schlußfolgerungen zieht und sie auf den gegebenen Fall anwendet, gleichviel, welche Wirkungen daraus entstehen. Dieser Auffassung tritt der Ge-

[1]) Es ist hierfür nicht notwendig, daß die an richterliche Entscheidungen angeknüpfte Kritik immer zutreffend ist; ihre Hauptaufgabe ist nicht, den Richter auf Irrtümer hinzuweisen, sondern ihm das Gewissen zu schärfen, damit er seiner Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit in keinem Falle vergißt. Nur ernst und ehrlich muß sie sein; unsachliche Ausführungen, zumal solche, die sich in persönlichen Angriffen auf die Richter gefallen, werden keinen Anspruch auf Beachtung erheben dürfen. Auch sonst muß berücksichtigt werden, daß die Verantwortung vor der Öffentlichkeit keineswegs die Forderung rechtfertigt, der Richter müsse sich einer bestimmten Auffassung anschließen; auch wenn diese in den weitesten Kreisen als richtig angesehen würde, müßte der Richter sie ablehnen, wenn er sie auf Grund gewissenhafter Prüfung für unhaltbar erachtete. Die Beweggründe seines Handelns in allgemein verständlicher Weise klarzulegen und sie auf diesem Wege der öffentlichen Prüfung zu unterstellen: das allein ist die Aufgabe des Richters, die sich aus der Öffentlichkeit des Verfahrens ergibt.

setzgeber selbst bei, indem er zur Mitwirkung bei den strafrechtlichen Entscheidungen Männer beruft, die des Gesetzes nicht kundig sind, und von denen darum angenommen wird, daß sie weniger auf eine genaue Beobachtung aller Vorschriften als auf eine ihrem Empfinden entsprechende Lösung hinarbeiten. Die Annahme ist nicht immer richtig; vielfach sind die Laien in der Anwendung des Gesetzes ängstlicher und buchstabengläubiger als die Berufsrichter, schon deshalb, weil sie den Zusammenhang der Vorschriften nicht erfassen und darum leicht einzelnen Bestimmungen, die ihnen zutreffend erscheinen, größere Bedeutung beimessen, als ihnen im Gefüge des Ganzen zukommt; aber der Grundsatz, der in ihrer Beiziehung zum Ausdrucke gelangt, ist doch so wichtig und bedeutsam, daß er nicht genug betont werden kann. Der Gesetzgeber will nicht, daß seine Anordnungen sklavisch ausgeführt werden; er will nicht, daß ihre Anwendung auf das Leben ausschließlich nach den Regeln der Logik erfolgt; er erwartet von den Richtern, daß sie vor allem der Lage der Sache gerecht werden und im Gesetz eine Anleitung zur Bewältigung dieser Aufgabe, nicht aber eine unverbrüchlich gültige Weisheit sehen, deren einzelne Sätze bis in ihre äußersten Folgerungen durchgeführt werden müssen, wenn auch diese dem Zwecke des Gesetzes in keiner Weise entsprechen.

Man pflegt bei uns zu sagen, daß die Richter dem Gesetz unterworfen sind, und das Gesetz gebraucht selbst diesen Ausdruck; die richtige Auffassung der Stellung des Richters zum Gesetz wird aber hierdurch nicht vollständig und erschöpfend gekennzeichnet. Unterwürfigkeit ist eine ausgesprochen unmännliche Eigenschaft; ein Volk, dessen alte Rechtsbücher immer betonen, daß der Richter vor allem ein aufrechter Mann sein solle, kann eine solche Vorschrift nicht in dem Sinne meinen, wie sie sich infolge der unglücklichen Auswahl der Worte liest. Vielleicht steht an der Spitze des künftigen Gerichtsverfassungsgesetzes die Vorschrift, daß der Richter zur Gesetzestreue verpflichtet ist; das und nichts anderes hat auch der Gesetzgeber sagen wollen, der das jetzige Gerichtsverfassungsgesetz erlassen hat. Treue bekundet sich aber ungleich mehr darin, daß man bestrebt ist, stets im Sinne dessen zu handeln, dem man dient, als daß man sich darauf beschränkt, seine Gebote gedankenlos auszuführen, auch wo das den Zielen, die er mit ihnen anstrebt, offensichtlich widerspricht. Die Gesetze sind kein Selbstzweck; sie werden erlassen, um durch Gerechtigkeit die Ordnung im Staate zu sichern; diesen Zweck darf auch der Richter, der die Gesetze anwenden soll, nie aus dem Auge verlieren. Er wird, wenn er in diesem Sinne verfährt, oft mit Überraschung finden, daß er ohne Verletzung des Gesetzes zu Ergebnissen zu gelangen vermag, die ihm auf den ersten Blick unerreichbar schienen; er muß nur, um das zu erkennen, das Gesetz vollständig erfassen und durchdringen. Nicht der Richter wendet das Gesetz am richtigsten an, der sich

ihm blind unterwirft, sondern jener, der es beherrscht. Er allein wird da, wo das Gesetz unvollkommen geraten ist, wo es schweigt oder sich unklar ausdrückt, ihm den rechten Sinn zu geben wissen; er wird insbesondere bei Widersprüchen zwischen den Vorschriften und dem Zwecke des Gesetzes den Weg finden, der am besten zum Ziele führt.

Nur bei einer solchen Auffassung der Stellung des Richters zum Gesetze kann man davon sprechen, daß die Gesetzgebung lückenlos ist; ihre Lücken werden eben durch den Richter ausgefüllt. In den Gesetzbüchern Napoleons ist dem Richter, der eine Entscheidung ablehnt mit der Begründung, daß das Gesetz keine Vorschrift für diesen Fall enthalte, die Strafe der Justizverweigerung angedroht; und doch haben sich diese Gesetzbücher auf die Festlegung der wichtigsten Vorschriften beschränkt und die richtige Auslegung und Ergänzung getrost den Richtern überlassen. Diese Teilung der Arbeit hat die gute Wirkung gehabt, daß die französischen Gerichte sich daran gewöhnten, bei ihren Entscheidungen nicht zuvörderst mit Eifer nach Vorschriften zu suchen, sondern daß sie vor allem ihr verständiges Ermessen walten ließen und die gesetzlichen Bestimmungen als die hierbei zu beachtenden Grenzlinien, nicht aber als die jeden einzelnen Schritt genau vorschreibenden Wegangaben betrachteten. Diese freiere Auffassung ihrer Stellung setzte sie in den Stand, neue Aufgaben, an die bei der Erlassung der Gesetze nicht gedacht worden war, ohne Mühe zu lösen; so sind sie dem unlauteren Wettbewerb durch Anwendung der Vorschriften über den Schadenersatz längst erfolgreich entgegengetreten, als bei uns noch die Gerichte erklärten, ohne eine besondere gesetzliche Ermächtigung diesen Auswüchsen des wirtschaftlichen Lebens nichts in den Weg legen zu können. Die Verschiedenheiten des Volkscharakters mögen zu dieser ungleichen Entwicklung beigetragen haben; ihren eigentlichen Grund hatte sie aber doch darin, daß die Stellung des Richters zum Gesetze dort anders aufgefaßt wurde als bei uns.

Welche Einflüsse zusammenwirkten, um unsere engherzige und schwerfällige Auffassung auszubilden, kann hier nicht untersucht werden. Einer der folgenschwersten Fehler war, daß Grundsätze, die für das Strafrecht, wenigstens in der Hauptsache, richtig waren, auch auf andere Rechtsgebiete übertragen wurden, ohne daß dabei geprüft wurde, ob sie sich auch hierfür eigneten. Weil es keine Strafe ohne Gesetz gibt, hat der Richter bei der Verhängung einer Strafe das Gesetz anzuführen, auf das er sich hierbei stützt; findet er kein Gesetz, das auf den ihm unterbreiteten Tatbestand zutrifft, so muß er sich eines Einschreitens enthalten. Auf den übrigen Rechtsgebieten dagegen liegt die Sache wesentlich anders; hier entwickeln sich die Rechtsregeln zum großen Teil unabhängig von der Gesetzgebung, sie entstehen schon in einer Zeit, in der an ihre gesetzliche Fassung nicht gedacht

wird, sie treten ergänzend neben die Vorschriften der Gesetze, ja, das Gesetz schränkt vielfach ihnen gegenüber selbst seine Geltung ein und gibt Vorschriften nur für den Fall, daß keine andere Regelung Platz greift. Vor allem können innerhalb des bürgerlichen Rechts, das die Vertragsfreiheit im weitesten Umfange zuläßt, Rechtsverhältnisse mannigfaltiger Art begründet werden, für die sich im Gesetz keinerlei nähere Regelung findet. Kann der Richter hier solchen Vereinbarungen die rechtliche Verbindlichkeit absprechen, weil sie unter keine der im Gesetze näher geregelten Vertragsformen fallen? Wir haben es erlebt, daß die Gerichte sich gegenüber den Tarifverträgen zwischen den gewerblichen Organisationen auf diesen Standpunkt gestellt haben; daß sie nunmehr, ohne daß eine Änderung der Gesetzgebung erfolgte, eine andere Auffassung vertreten, wird ihnen sicherlich nicht als eine unzulässige Eigenmacht ausgelegt werden. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch sieht den Fall, daß dem Gesetz eine Vorschrift nicht entnommen werden kann, ausdrücklich vor und bestimmt hierfür, daß der Richter nach Gewohnheitsrecht und, wo auch ein solches fehlt, nach der Regel zu entscheiden hat, die er als Gesetzgeber aufstellen würde. Unser Bürgerliches Gesetzbuch schweigt über diese Frage; aber sein Schweigen sagt genug, wenn man die Entwicklung näher beachtet. Der erste Entwurf stand noch auf dem Standpunkte, daß der Richter die Grundlage seiner Entscheidung aus dem Gesetz entnehmen müsse; auf Verhältnisse, für die es keine Vorschriften enthielt, sollten die für rechtsähnliche Verhältnisse gegebenen Vorschriften angewendet, in Ermangelung solcher Vorschriften nach den aus dem Geiste der Rechtsordnung sich ergebenden Grundsätzen entschieden werden; gewohnheitsrechtliche Normen sollten nur soweit gelten, als das Gesetz auf sie verwies. Diese Vorschriften sind gestrichen worden; aus welchem Grunde, macht nichts aus; sicher ist, daß man es für unrichtig hielt, sie in das Gesetz aufzunehmen. Allerdings gaben sie nur die Grundsätze wieder, die damals für die Beurteilung der Aufgaben des Richters allgemein als richtig angesehen wurden, und ihre Streichung bewirkte auch keineswegs eine alsbaldige Abwendung der Gerichte von diesen Grundsätzen; im Laufe der Jahre trat eine solche aber immer deutlicher hervor. In Entscheidungen aus früherer Zeit begegnet man auf jeder Seite einer Reihe von Hinweisen auf die zur Anwendung gebrachten gesetzlichen Vorschriften; jetzt findet man immer mehr Entscheidungen, in denen solche Hinweise gänzlich fehlen. Daraus erhellt, daß die Gerichte den ihnen vorgelegten Tatbeständen nicht mehr rat- und hilflos gegenüberstehen, wenn ihnen gesetzliche Vorschriften für deren Beurteilung mangeln. Die Lücke im Gesetz ist für sie nicht mehr, oder doch wenigstens nicht mehr in dem Maße wie früher, ein Gegenstand des Unbehagens; sie trachten nicht mehr, aus irgendwelchen entlegenen Vorschriften Anhaltspunkte für die Beur-

teilung der Sache herzuleiten; auch ohne daß die Vorschrift des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs bei uns gilt, verfahren sie nach der dort aufgestellten Regel.

Das offen zu bekennen, wird allerdings nicht leicht gewagt. Auch da, wo keine bestimmten gesetzlichen Vorschriften zugrunde gelegt werden, erscheint doch regelmäßig der aus anderen, oft recht entlegenen Vorschriften abgeleitete Wille des Gesetzgebers als die Richtlinie der Entscheidung. Es handelt sich um eine gewisse Schüchternheit, die sich daraus erklärt, daß der Zustand der Freiheit noch als ungewohnt empfunden wird; die mit der Freiheit verbundene größere Verantwortlichkeit wirkt noch beängstigend, und man hält es für gut, sich irgendwie eine Deckung zu verschaffen[1]). Es kann aber nicht mehr allzulange dauern, so wird die Einsicht Platz greifen, daß es für den Richter nur *eine* Deckung geben darf: die gewissenhafte Überlegung seiner Entscheidung und das tapfere Eintreten für die auf solche Weise begründete Überzeugung. Denn die richterliche Entscheidung ist, wie das Gesetz, ein Willensakt, eine Verfügung, was zu geschehen hat; nichts war verkehrter und führte von der richtigen Würdigung des Verhältnisses zwischen Gesetz und Richter weiter ab, als daß man sie als eine Verstandesaufgabe, ein Ergebnis wissenschaftlicher Arbeit ansah. Die wissenschaftliche Arbeit, die zur Gewinnung einer Entscheidung aufgewendet wird, ist ein Hilfsmittel, aber nicht die Hauptsache; ein Richter, der über der sauberen Ausfeilung seines Urteils es übersieht, die Folgen, die sich daran knüpfen, ins Auge zu fassen, und der nicht ungleich mehr an ihnen als an der vermeintlichen Folgerichtigkeit seiner Schlüsse die Haltbarkeit seiner Auffassung prüft, ist seiner Aufgabe schlecht gewachsen, mögen auch seine Urteile Muster von Gelehrsamkeit darstellen. Wohl muß der Richter das Gesetz

---

[1]) Auch die Berufung auf den übereinstimmenden Parteiwillen ist in manchen Fällen so zu erklären. Ein Hypothekgläubiger hatte sich bereit erklärt, einer Baugeldhypothek im Rang auszuweichen. Als eine solche bestellt werden sollte, verlangte er, daß ihm der Vertrag zur Zustimmung vorgelegt werde; der Eigentümer des Grundstücks dagegen vertrat die Auffassung, daß es ausreiche, wenn nur bei der Bestellung der Hypothek deren Eigenschaft als Baugeldhypothek hervorgehoben werde. Das Reichsgericht entschied, daß als Baugeldhypothek nur eine Hypothek in Betracht kommen kann, bei der die Forderung durch Hingabe von Geld nach Maßgabe des Fortschreitens des Baues zur Entstehung gelangt; wenn die Hypothek dieser Anforderung entsprach, war der Beklagte zum Ausweichen verpflichtet und brauchte bei der Festsetzung der einzelnen Bestimmungen nicht um seine Zustimmung angegangen zu werden. Das folgerte das Reichsgericht aus dem übereinstimmenden Willen der Parteien; ein solcher lag aber keineswegs vor. Das Reichsgericht ergänzte das Gesetz, das in dieser Hinsicht keine Vorschrift enthält, indem es bestimmte, was nach seiner Überzeugung unter einer Bauhypothek zu verstehen sei, und setzte dementsprechend den Willen der Parteien zurecht. Man kann ebensogut sagen, daß es den Vertrag der Parteien nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung der Verkehrssitte auslegte; eine solche Auslegung kann recht wohl zu einer Ergänzung, selbst zu einer Berichtigung führen.

kennen, sowohl um zu wissen, welche Wege es ihm weist, als noch mehr, um zu beachten, welche Grenzen es ihm zieht; wo es aber keine bestimmte Weisung gibt und keine deutliche Grenze des freien Ermessens setzt, da braucht der Richter das Gesetz nicht mühselig und kunstvoll auszudeuten. Die Tatsache, daß sowohl Gebote wie Verbote für die zu treffende Entscheidung fehlen, beweist, daß der Gesetzgeber die Entscheidung dem pflichtgetreuen Ermessen des Richters anheimgeben wollte. In solchen Fällen hat der Richter kraft seines Amtes das Recht zu setzen; seine Entscheidung allein ist für die weitere Behandlung der Sache maßgebend. Verantwortlich ist er für sie vor allem gegenüber dem eigenen Gewissen, dann gegenüber der Öffentlichkeit, in der er wirkt; die Verantwortlichkeit gegenüber der vorgesetzten Behörde wegen ungenügender Pflichterfüllung oder gegenüber dem Gerichte wegen Schadenzufügung oder Rechtsbeugung kommen viel weniger in Betracht.

Faßt man die Stellung des Richters gegenüber dem Gesetz in diesem Sinne auf, so gewinnt man auch leicht den richtigen Gesichtspunkt für die Beurteilung der sogenannten Freirechtslehre. Diese erwuchs aus der Bekämpfung der richterlichen Unfreiheit; sie verlangte, daß der Richter es wagen solle, aus dem Schreine der eigenen Brust die Entscheidung zu schöpfen, wo das Gesetz eine solche nicht unzweideutig gab, und gelangte im Eifer der Sachverfechtung auch dazu, dem Richter die Befugnis der Abweichung vom Gesetze zuzusprechen, wo dessen Anwendung unbillige Entscheidungen liefern sollte. Der Streit hierüber wurde auf dem Felde der Theorie geführt; die Praxis kümmerte sich wenig um ihn. Für sie fand er seine Erledigung darin, daß der Richter, wenn er das Gesetz als Ganzes erfaßt, in der Regel einen Weg sieht, um unbefriedigende Entscheidungen, zu denen ihn einzelne Vorschriften, für sich betrachtet, zwingen würden, zu vermeiden; das Reichsgericht hat es auch schon wiederholt gewagt, Auslegungen, die sich anscheinend unabweislich aus dem Wortlaut ergaben, mit der Begründung abzulehnen, daß sie im gegebenen Falle zu unerträglichen Ergebnissen führen würden. Wenn es beifügte, das sie demgemäß dem Willen des Gesetzgebers nicht entsprochen haben könnten, so bedeutete das mehr die Versicherung, daß die Bahn des Gesetzes nicht leichtfertig verlassen werde, als die Anerkennung, daß auch in solchen Fällen für das Ermessen des Richters kein Raum sei, daß er vielmehr erst einen dem deutlichen Wortlaute der Anordnung entgegengesetzten Willen des Gesetzgebers feststellen müsse, um zu einer Entscheidung kommen zu können.

Die allgemeine Anordnung des Gesetzes hat der Richter für den einzelnen Fall in Wirklichkeit umzusetzen. Mit dem Gesetzgeber arbeitet er zusammen zur Erreichung des gleichen Zieles: der Sicherung der Ordnung

durch Gerechtigkeit. Er hat das Gesetz zu beachten, weil ohne die Beachtung des Gesetzes keine gleichheitliche Behandlung gleichgearteter Fälle, also keine Ordnung, hergestellt werden könnte; er hat aber im Auge zu behalten, daß nur eine auf der Gerechtigkeit, auf der gewissenhaften Berücksichtigung der besonderen Sachlagen, ruhende Ordnung Dauer hat und daß auch der Gesetzgeber nur eine solche wollen darf. Der Gesetzgeber kann nicht für alle denkbaren Fälle Anordnungen treffen, er wird sich, will er die Durchführung seiner Anordnungen sicherstellen, auf die Hauptpunkte beschränken müssen. Der Richter hat nach einem richtigen und völligen Verständnis des Gesetzes zu streben und aus diesem Verständnis heraus das Gesetz auszulegen und zu ergänzen. Hierbei bleibt ihm, wenn er seine Aufgabe klar erfaßt, große Freiheit; er wird von ihr den rechten Gebrauch machen, wenn er sich immer und in allen Dingen der Verantwortung bewußt bleibt, die zufolge dieser Freiheit ihm auferlegt ist. Daß er diese mit unverzagtem Mute auf sich nehme und sich ihrer nur durch unbedingte Pflichterfüllung, nicht aber durch Abwälzung auf fremde Schultern entledige, ist für die rechte Ausführung seines Amtes die allererste Voraussetzung.

7.

Die Aufgaben des Friedensrichters.

Von Justizrat **Georg Bamberger** in Aschersleben.

Im Jahre 1914 sind nach dem Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich von 1915 annähernd 7 Millionen, genauer 6 776 727 Prozesse in Deutschland geführt worden. Nicht mitgezählt sind dabei 3,5 Millionen Mahnsachen und die den Kaufmanns- und Gewerbegerichten überwiesenen Streitsachen. Ob die gewaltige Zahl als eine übermäßige zu betrachten ist, läßt sich vielleicht nicht ohne weiteres beurteilen. Wenn man aber bedenkt, daß vor 25 Jahren die Zahl der Prozesse mit Einschluß der erst später abgetrennten Kaufmanns- und Gewerbestreitsachen sich auf noch nicht 2,75 Millionen belaufen hat, so läßt sich jedenfalls eine außerordentliche Zunahme der Prozeßsachen nicht verkennen. Erwägt man weiter, daß an 7 Millionen Prozessen 14 Millionen Personen beteiligt sind, so kommen auf 67 Personen in Deutschland 14 Prozeßbeteiligte. Also hat im Durchschnitt unter Einrechnung von Frauen, Kindern und Säuglingen jeder fünfte Mensch seinen Prozeß im Jahre. Wer gegenüber diesem Ergebnis meinen sollte, das seien Tatsachen, die man nicht ändern könne, Prozesse müßten sein, der Kampf ums Recht habe sogar nach v. Ihering einen sittlichen Wert, — der verkennt, ein wie großer Aufwand an Zeit und Geld, wieviel Unruhe, Sorgen, ja Demütigung häufig mit der Prozeßführung verbunden ist[1]), er verkennt, daß die Kosten vielfach im Mißverhältnis zu dem Gegenstand und zu dem Vermögen der Personen stehen, die miteinander streiten, er verkennt, daß das wahre Recht durchaus nicht immer zum Siege gelangt, und er verkennt, daß es sich keineswegs um unabänderliche Dinge handelt, sondern um einen bedauerlichen Mißstand der Gesetzgebung, der sehr wohl beseitigt werden kann. Der Mißstand besteht in dem Mangel einer geeigneten Sühnebehörde; er wird verschwinden, wenn dem Mangel abgeholfen ist. Die ungeheure Zahl der Prozesse erklärt sich dadurch, daß zu ihrer Erledigung nur Gerichte, nicht auch geeignete Vergleichsbehörden vorhanden sind. Es fehlt eine Stelle, an die die streitenden Teile sich zu wenden haben, bevor der Prozeß ent-

---

[1]) Alfred Bozi beklagt, daß die Prozesse mit den Kriegen die ungeheure Kraftvergeudung und anderes empfindliche Elend gemein haben, das sie über Beteiligte und Nichtbeteiligte heraufbeschwören. „Lebendes Recht", Helwingsche Verlagsbuchhandlung, Hannover 1915, S. 63.

brennt. So ist die irrige Meinung entstanden, wenn man mit einem anderen Streit habe, müsse man ins Gericht gehen. Daß der Schiedsmann des preußischen Rechts dem Bedürfnis nicht abgeholfen, daß er vielmehr gänzlich versagt hat, ist zahlenmäßig erwiesen. Die in dem Preußischen Justiz-Ministerial-Blatt vom 21. Mai 1915 enthaltene Übersicht über die Tätigkeit der Schiedsmänner in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zeigt für die Jahre 1910—1914 folgendes Bild:

	Zahl der Sachen	Zahl der Vergleiche
1910	5324	2288
1911	4637	2123
1912	4518	1992
1913	4087	1847
1914	3134	1399

Danach haben sämtliche Schiedsmänner, 18 309 an der Zahl, im Jahre 1914 im ganzen 1399 Vergleiche zustande gebracht; auf 9 Schiedsmänner kommt im Jahre ein Vergleich. Angerufen werden sie noch nicht in dem zweitausendsten Teile der anhängig gewordenen Rechtsstreitigkeiten. Nicht in der Hälfte dieser Fälle ist es ihnen gelungen, den Streit zu schlichten, — obwohl es nur ungewöhnlich friedfertige Kläger sind, die sich an den Schiedsmann wenden. Ihre Tätigkeit sinkt augenscheinlich noch von Jahr zu Jahr; von Jahr zu Jahr werden sie trotz der starken Zunahme der Prozesse weniger in Anspruch genommen. — Dagegen haben die 8500 italienischen Conciliatori von 1,5 Millionen Streitsachen, die im Jahre 1904 bei ihnen anhängig wurden, rund 1 Million in Güte beigelegt. Und im Kanton Zürich, in welchem seit 100 Jahren „Vermittler" tätig sind, ist die Zahl der erzielten Vergleiche bis auf 61 Prozent gestiegen. Deswegen, aber nicht deswegen allein, bin ich seit zehn Jahren in vielen Veröffentlichungen dafür eingetreten, daß Friedensrichter eingeführt werden[1]). Es ist merkwürdig, daß eine solche Einrichtung fehlt. Friedensrichter bestehen nicht nur in der Schweiz und in Italien, sondern in Frankreich, Belgien, Spanien, Portugal, Rußland. In Spanien ist ihre Zuständigkeit neuerdings von 250 Pesetas oder Franken auf 500 Pesetas ausgedehnt[2]). Auch die Türkei hat im April 1913 Friedensgerichte eingeführt. Ihre Zuständigkeit war anfangs auf 2500 Piaster (etwa 500 Mark) beschränkt, sie wurde indessen

[1]) Vgl. „Conciliatori" in der Kölnischen Zeitung vom 23. Juni 1907, „Friedensrichter", in der Deutschen Juristenzeitung vom 1. August 1911, „Friedensrichter" im „Kunstwart" zweites Aprilheft 1913, S. 99 ff., „Friedensrichter für die Kriegszeit" in der Kölnischen Zeitung vom 30. April 1915, „Invalide Offiziere als Friedensrichter" im „Recht" vom 10. Oktober 1915.

[2]) Spanisches Gesetz über die Reorganisation der Munizipalgerichtshöfe vom 5. August 1907, Art. 18.

kurz darauf auf 5000 Piaster erhöht. Danach handelt es sich also nicht etwa um eine Einrichtung, die sich aus besonderen Gründen in einem einzelnen Lande empfohlen und bewährt hätte. — In seiner Reinheit besteht das Friedensgericht in Italien und in der Schweiz, im Gegensatz namentlich zu Frankreich, wo es im Laufe der Zeit aus Gründen der Politik eine Umgestaltung erfahren hat. Es ruht, um es hier zu wiederholen, auf folgenden Grundlagen.

Für jede Gemeinde werden ein oder mehrere Friedensrichter bestellt. Das Amt ist ein Ehrenamt. Der Präsident des Oberlandesgerichts ernennt den Friedensrichter auf 3 Jahre. Zu berufen sind Personen in angesehener Lebensstellung, namentlich solche, die das Staatsexamen auf einer Universität, das Abiturientenexamen oder eine Prüfung von ähnlicher Bedeutung abgelegt haben; ehemalige Offiziere, ehemalige Beamte der Staats- und Gemeindeverwaltung. Juristische Kenntnisse sind nicht erforderlich. Der Friedensrichter übt sein Amt im Beistande eines Sekretärs und eines Gerichtsdieners aus. Beide hat die Gemeinde zur Verfügung zu stellen, ebenso die erforderlichen Diensträume. Der Friedensrichter ist zuständig für die Vornahme des Sühneversuchs und für die Entscheidung in den Rechtsstreitigkeiten bis zu 100 Franken. Der Sühneversuch muß dem Streitverfahren vorhergehen; eine Partei, die nicht erscheint, erleidet prozessuale Nachteile, namentlich die Auferlegung von Kosten. Die Entscheidung ist nach den Grundsätzen der Billigkeit zu fällen. Sie ist endgültig bei Streitigkeiten bis zu 50 Franken; bei solchen, die höhere Gegenstände betreffen, ist Berufung an das Amtsgericht zulässig. Das Verfahren ist ein schleuniges. Die Kosten sind ganz gering; sie betragen 1 oder 2 Franken, je nachdem, ob es sich um weniger oder mehr als 50 Franken handelt. Der Friedensrichter erhält neben gesetzlichen Reisekosten in Italien keine Vergütung, in verschiedenen schweizerischen Kantonen eine Entschädigung in Tagegeldern oder in festen Bezügen[1]).

Der Friedensrichter hat also die doppelte, wichtige Aufgabe, *in den kleinen Händeln des täglichen Lebens die Parteien zu einigen und, wenn dies nicht gelingt, das Urteil zu sprechen.* — Natürlich lassen sich nicht alle Zivilprozesse durch Zureden aus der Welt schaffen. Es liegt in der Natur der menschlichen Unvollkommenheit, daß Streit um Mein und Dein entsteht, der nicht anders als durch Richterspruch beendigt werden kann. Aber es gibt auch eine

---

[1]) Italienische Zivilprozeßordnung vom 25. Juni 1865 mit dem ergänzenden Gesetz über die Zuständigkeit der Friedensrichter vom 16. Juni 1892. Vgl. auch die Bestimmungen der Gesetze des Kantons Zürich betr. das Gerichtswesen im allgemeinen vom 29. Januar 1911 und betr. den Zivilprozeß vom 13. April 1913, sowie H. *Enderli*: Das Sühneverfahren im Schweizerischen Recht, Zürich 1903.

beträchtliche Anzahl von Streitigkeiten, die nicht so tief gehen und die sehr wohl durch den vernünftigen Zuspruch eines wohlmeinenden Mannes geschlichtet werden können. Vielleicht ist das Bedürfnis danach in Fällen, in denen größere Werte auf dem Spiele stehen, nicht so stark, da es vorzugsweise Bemittelte sind, die um große Objekte streiten. Ihnen kann man es wohl überlassen, ob sie ihr Glück mit einer gerichtlichen Entscheidung versuchen wollen, da sie bei höherer Bildung leichter in der Lage sind, die Gefahren eines Prozesses zu erkennen oder sich durch Rechtsverständige klarlegen zu lassen. Anders steht es mit den kleinen Leuten, die um kleine Gegenstände streiten. Hier tritt zunächst die Kostenfrage in den Vordergrund. Das Kostenwesen ist zurzeit noch nicht nach sozialpolitischen Grundsätzen geregelt. Die Kostensätze sowohl für das Gericht wie für die Rechtsanwälte steigen nicht nur nicht stufenweise an, bleiben auch nicht auf derselben Höhe, sondern fallen nach oben. Ein Prozeß um 30 Mark ist deswegen nicht etwa zehnmal billiger als ein Prozeß um 300 Mark, sondern er ist verhältnismäßig viel teurer. Die Kosten eines solchen Prozesses für Gericht und Anwälte belaufen sich durchschnittlich auf 40—50 Mark. Das weiß der Handwerker oder Arbeiter nicht, der in einen Streit um die Miete oder eine Bäckerrechnung gerät. Er meint auch häufig, er könne selbst sein Recht beschwören, er weiß nicht, daß man über bestrittene Behauptungen dem Gegner den Eid zuschieben muß, so daß dieser die Entscheidung in Händen hat. Selten ist ihm bekannt, daß Frauen und Kinder der Parteien „Zeugen“ sind, deren Aussage den Ausschlag gibt, wenn das Gericht den Eindruck der Glaubwürdigkeit bei solchen Zeugen gewinnt. Ihm erscheint selbstverständlich, daß das, was ihm sein Rechtsgefühl sagt, auch vom Richter als Recht erkannt wird, bis er erfährt, daß es auf Rechtsgefühl und gesunden Menschenverstand nicht ankommt, sondern auf das Gesetz, dessen Auslegung Sache des Gerichtes ist. Ihm erscheint auch selbstverständlich, daß das Gericht sich stets darüber klar und nicht etwa selbst im Zweifel ist, wie es zu entscheiden hat. Formvorschriften, die der Geltendmachung seines Anspruches entgegenstehen, sind ihm regelmäßig fremd. Aber auch die Formen, in denen die Verhandlung sich abspielt, sind ihm unbekannt. Er weiß nicht, daß man beim Aufruf der „Sache“ vorzutreten hat, daß man dem Zeugen nicht ins Wort fallen darf, nicht von Lüge, sondern nur von Unwahrheit sprechen darf, er weiß auch nicht, wieviel man im Prozeß von dem Gegner, dem Anwalt, dem Richter, ja vom Gerichtsdiener hinnehmen muß, — weil alle in Wahrnehmung berechtigter Interessen handeln. Er weiß nicht, weswegen er zuweilen stundenlang warten muß, bis seine Sache daran kommt, warum so oft vertagt wird, warum die Zeugen nicht gleich zum Termin geladen werden. Wenn er all dies und vieles andere — wovon manchmal die Entscheidung abhängt —

wüßte, dann würde er sich oft hüten, zu klagen. Seine Unkenntnis muß er teuer bezahlen, mit viel Zeitverlust und Geld, mit viel Verdruß und Demütigung. Nach Verlauf von einigen Monaten — oder auch Jahren — kommt es zur Entscheidung. Ist sie günstig, so besteht die Gefahr, daß der unterliegende Gegner Berufung einlegt oder in seiner Erbitterung wenigstens Strafanzeige wegen Meineids bei der Staatsanwaltschaft erhebt, mag ein Partei- oder Zeugeneid geleistet sein. Eine Statistik über die Zahl der Strafprozesse, die aus Zivilprozessen entstehen, wäre sehr lehrreich! Ist die Entscheidung ungünstig, hat der Kläger „verspielt", und erlauben es seine Mittel nicht, das Glück zum zweiten Male zu versuchen, so hat er die gesamten Kosten des Prozesses zu tragen. Die Kosten sind hoch, wie schon erwähnt, nicht an sich, auch nicht im Verhältnis zu der Arbeit, die der Anwalt daran setzen muß, wohl aber im Verhältnis zu der Vermögenslage eines wenig bemittelten Mannes. Die Hälfte der Bevölkerung ist auf jährlich 900 Mark, das Einkommen des Haushaltungsvorstandes, angewiesen. Der Familienvater, der seine und seiner Angehörigen Lebensbedürfnisse davon bestreiten will, hat auch nicht einen Pfennig für Prozeßkosten übrig. Wenn ihm mit einer ungünstigen Entscheidung eine Last von 50 Mark Gerichts- und Anwaltskosten aufgebürdet wird, so muß dies sein wirtschaftliches Gleichgewicht erschüttern. Der Betrag fehlt ihm, wenn er nicht mit Frau und Kindern hungern will. Also kommt es zur Pfändung und nach der Pfändung zum Offenbarungseid. Daß es gegen solches Unglück so wenig Schutz gibt, das ist hart und ungerecht. Die vorhandenen vorbeugenden Maßregeln haben sich als unzulänglich erwiesen. Für bessere zu sorgen, ist eine unabweisbare Pflicht der Rechtspolitik. Der Friedensrichter hat sich nicht nur seit Jahrzehnten, sondern seit einem Jahrhundert als Sühnebehörde bewährt. Mit berechtigtem Stolz konnte Enderli ausrufen: „Auf alle Fälle zeigen die Zahlen, wie sehr sich diese wohltuende Institution unserer Zivilrechtspflege bewährt hat seit ihrer Schaffung bis auf den heutigen Tag, und von welch eminenter Wichtigkeit es für ein Gemeinwesen und weiterhin für den Staat ist, Männer für diesen Posten zu gewinnen, welche bedeutend mehr als die Hälfte aller Streitenden durch ihre Ratschläge und Ermahnungen von langwierigen, kostspieligen und Unfrieden bringenden Prozessen abzuhalten vermögen"[1]). Und der Schweizer, der diese Erfahrungen gesammelt, diese Überzeugung gewonnen hat, war ein Jurist! Worauf beruht es nun, daß der Schiedsmann sich so schlecht und der Friedensrichter sich so gut bewährt hat? Es beruht in erster Linie darauf, daß der Sühneversuch vor dem Friedensrichter obligatorisch ist. Es hängt nicht, wie nach preußischem Recht, vom Belieben

[1]) Enderli, S. 120.

des Klägers ab, ob er zur Sühnebehörde gehen will. Der Prozeß wird nicht eher verhandelt, bis den Vorschriften über den Sühneversuch genügt ist. Darin zeigt sich eine weise Erkenntnis der Schwäche der menschlichen Natur. Zu seinem Besten muß der Mensch gezwungen werden. Was wären wir ohne die Wehrpflicht, die Steuerpflicht, die Schulpflicht. Ganz hat auch das geltende Recht die Notwendigkeit nicht verkannt, daß dem Streit ein Sühneversuch vorhergehen muß. Er ist vorgeschrieben für Klagen wegen Beleidigungen und Körperverletzungen. Der Erfolg ist nicht ausgeblieben. In einer beträchtlichen Zahl von Fällen, in einer weit größeren jedenfalls als bei bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten hat selbst der Schiedsmann hier Vergleiche zu verzeichnen, — weil nämlich die Parteien kommen, während sie sonst nicht kommen. — Wesentlich ist ferner der Unterschied in der Stellung. Der Friedensrichter bekleidet ein angesehenes Staatsamt, dem die Gemeindebehörde Entgegenkommen zu erweisen hat. Er hält seine Sitzungen auf dem Rathaus ab, unterstützt von dem Sekretär und dem Amtsdiener der Gemeinde. Wenn der Einigungsversuch scheitert, so verhandelt und entscheidet er in der Sache selbst. Seine Entscheidungen sind vollstreckbar, ja sogar rechtskräftig, wenn es sich um Streitgegenstände bis 50 Franken handelt. Der Wichtigkeit seines Amtes entspricht es, daß Männer in gehobener Lebensstellung dazu berufen werden. In dieser Gestalt genießt das Volksgericht Beliebtheit und hohe Achtung. In Wechselwirkung damit stehen seine günstigen Erfolge. Weder in Italien noch in der Schweiz werden Rechtskenntnisse von dem Friedensrichter gefordert. Fast alle Kantone haben Bestimmungen erlassen, wonach das Amt nicht von einem Richter verwaltet werden darf. Appenzell, Schwyz und Waadt verbieten auch, daß Rechtsanwälte dazu bestellt werden; Waadt dehnt das Verbot ausdrücklich auf Notare aus. — Auch in Deutschland ist jetzt in weiten Kreisen die Überzeugung zum Durchbruch gekommen, daß ein wirksames Güteverfahren eingesetzt werden muß, daß es ebenso wichtig ist, Prozessen vorzubeugen wie, sie zu entscheiden. Da sich aber mit der Frage vorzugsweise Juristen beschäftigen, so ist noch keine Einigkeit darüber erzielt, daß die Sühnebehörde von dem ordentlichen Gericht losgelöst werden muß. Auch wohlmeinende Freunde der guten Sache können sich noch nicht von dem Gedanken freimachen, das Sühneverfahren erfordere auch Rechtskenntnisse und müsse den Gerichten vorbehalten bleiben. Nach dem Gesetz, nach der Theorie und der Praxis der erwähnten Nachbarländer ist dies nicht der Fall. Von vornherein muß es abgelehnt werden, den Posten eines Friedensrichters zu einer Versorgung für Juristen zu gestalten, seien es Richter, Rechtsanwälte oder Notare. Wäre dies überhaupt ausführbar, so müßte es an den Kosten scheitern. Die Tätigkeit des Sühnebeamten muß im wesentlichen Ehrenamt sein und bleiben;

damit ist die Gewährung einer bescheidenen Entschädigung, die ich auf 1000 Mark für das Jahr vorgeschlagen habe, wohl vereinbar. Darüber wesentlich hinausgehen, hieße das Ziel der Reform vereiteln, wonach das Zustandekommen von Vergleichen erleichtert und befördert werden soll. Aber auch sachlich ist kein Grund zu der Annahme vorhanden, der Besitz von Rechtskenntnissen gebe eine Bürgschaft dafür, streitende Parteien leichter zu versöhnen. Sonst müßten ja die Tausende von Prozeßrichtern Millionen von Vergleichen zustande bringen. Und es könnten anderseits Schiedsmänner, die über keine Rechtskenntnisse verfügen, in Strafsachen nicht eine ganz erhebliche Anzahl von Einigungen herbeiführen. Den Juristen weist vielmehr sein ganzer Bildungsgang, wie seine Berufstätigkeit auf den Streit hin, nicht auf dessen Beseitigung. Es ist einmal nicht anders: Wir Richter und Rechtsanwälte leben überwiegend von dem Streit unserer Mitmenschen. Daß nun gerade wir vorzugsweise berufen sein sollten, den Streit aus der Welt zu schaffen, ist ein Widerspruch in sich selbst, eine Anforderung, der wir beim besten Willen in der großen Mehrzahl nicht gewachsen sein können, weil wir schwache Menschen sind, wie andere auch. Dafür spricht auch die Erfahrung. Das geltende Recht legt es dem Prozeßgericht nahe, in jeder Lage des Rechtsstreits die gütliche Beilegung zu versuchen oder die Parteien zu dem Zweck an einen einzelnen Richter zu weisen; es wird ausdrücklich die Befugnis erteilt, das persönliche Erscheinen der Parteien zu dem bezeichneten Zwecke anzuordnen[1]). Danach ist also das Gericht befugt — soweit nicht besondere Umstände, wie weite Entfernung, entgegenstehen —, im Interesse des Rechtsfriedens die Parteien regelmäßig schon zum ersten Termin persönlich vorzuladen und die Güte zu versuchen. Es dürften aber nur wenige Gerichte in ganz Deutschland sein, die eine solche Übung befolgt hätten. Mir ist keines bekannt geworden. Man wird daraus schließen müssen, daß der Richter seine eigentliche Aufgabe in dieser Tätigkeit nicht erblickt. Natürlich ist hier nur von allgemeinen Erfahrungen die Rede. Natürlich gibt es Richter, die eine besondere Gabe und die Neigung besitzen, kleinen Leuten näher zu treten und sie zur gütlichen Erledigung ihrer Streitigkeiten zu veranlassen. Aber auch ihnen wird diese Aufgabe durch Kenntnis des Rechts schwerlich erleichtert. Wenn sie aus der Erörterung der Sache die Überzeugung gewinnen, daß der Anspruch verjährt oder mangels der vorgeschriebenen Form nichtig ist, oder daß die Klageschrift einen wesentlichen Mangel aufweist, so wird diese Erkenntnis sich voraussichtlich nicht fördernd, sondern eher hemmend bemerkbar machen. Daher kommt es wohl, daß keineswegs nur die besten, scharfsinnigsten Juristen die meisten Vergleiche erzielen. Ganz andere Eigen-

---

[1]) § 296 Z.P.O.

schaften als Rechtsgelehrsamkeit sind es, die den Erfolg der Sühnetätigkeit verbürgen. Ich habe verschiedenen Sitzungen der Friedensgerichte in Italien und in der Schweiz beigewohnt. In Zürich erkundigte ich mich bei dem amtierenden „Vermittler", worauf es nach seiner Ansicht bei dem Amte wesentlich ankäme. Er erwiderte: „Auf Ruhe und Geduld. Sie können beobachten, daß, wenn ich ruhig und geduldig bleibe, die Parteien es auch werden; werde ich heftig, so überträgt sich dies auch auf die Parteien." Es war ein früherer Kaufmann, der sich so äußerte. Ich habe seine Ansicht bestätigt gefunden. Die Verhandlung war musterhaft. Es kamen fast lauter Vergleiche zustande; nur in einem Fall erfolgte die „Weisung" an das ordentliche Gericht. Nach dem Rechenschaftsbericht, den das Obergericht in Zürich dem Kantonsrat im Jahre 1913 für das Jahr 1912 erstattete, haben die Friedensrichter bei den in ihre Urteilskompetenz fallenden Streitigkeiten in 80 Prozent eine gütliche Erledigung erzielt und nur in 20 Prozent ein Urteil gesprochen. Aber auch in den nicht in ihre Urteilskompetenz fallenden Streitigkeiten (Zivilsachen über 50 Franken und Ehrverletzungen) haben sie in 50 Prozent die Sache in Güte geschlichtet und nur in 50 Prozent eine „Weisung" ausstellen müssen. — In dem Rechenschaftsbericht von 1865 faßte das Obergericht seine Ansicht über die Bedeutung der Friedensgerichte in folgenden Sätzen zusammen:

„Es ist dieser fortwährende Erfolg der friedensrichterlichen Tätigkeit um so erfreulicher, als ein Prozeß, zumal für wenig begüterte Personen, woraus doch die große Mehrzahl der prozeßführenden Parteien besteht, immer ein nicht geringes Übel ist. Nicht bloß sind beide Parteien, besonders aber die verlierende, gezwungen, oft nicht unerhebliche Ausgaben durchaus unproduktiver Natur, und die zum streitigen Geldwert in gar keinem Verhältnis stehen, zu machen, sondern sie selbst und mit ihnen andere erleiden vielfacher Erfahrung gemäß weiteren Schaden durch die Unruhe, womit sie die Prozeßangelegenheit erfüllt und für ihre Berufsgeschäfte weniger tauglich macht, sowie durch die Leidenschaft des Hasses und der Rache, die in ihnen durch den Verlauf und Erfolg des Prozesses angefacht werden und sich bisweilen in Gestalt von Rechtsverletzungen Luft machen. Ja, es kommt, was letztere betrifft, dem Richter nicht selten vor, daß dieselben Personen, welche miteinander einen Zivilprozeß führten, während oder nach Beendigung desselben wegen eines dadurch veranlaßten Straffalles (Beschimpfung, Körperverletzung, Eigentumsbeschädigung u. dgl.) an den Gerichtsschranken erscheinen. So ist das Verdienst, welches sich die Friedensrichter um die Wohlfahrt des Einzelnen und sodann des ganzen Landes durch ihre erfolgreichen Bemühungen erwerben, um so größer und ermißt sich dann auch danach die Wichtigkeit des Amtes."

Von derselben Wichtigkeit wie die Sühnetätigkeit ist die Spruch-

tätigkeit des Friedensrichters. Es ist kein Zufall, sondern im Wesen der Sache begründet, daß ihm die Befugnis verliehen ist, in den kleinen Händeln des täglichen Lebens Recht zu sprechen. Seine Zuständigkeit war ursprünglich sehr beschränkt, sie ist jedoch fast in allen Ländern ausgedehnt worden, nachdem die Einrichtung sich als zweckentsprechend und wohltätig erwiesen hatte. Gegenwärtig umfaßt sie in Italien und verschiedenen Schweizer Kantonen die Streitsachen bis 100 Franken. Daß die Entscheidungsbefugnis für das Ansehen des Sühnebeamten und damit für den Erfolg seiner Sühnetätigkeit von großer Bedeutung ist, leuchtet ohne weiteres ein. Seine Ratschläge zur gütlichen Verständigung gewinnen überdies an Gewicht, wenn die Parteien sich sagen müssen, daß die zu erwartende Entscheidung voraussichtlich ebenso ausfallen werde wie der empfohlene Vergleich. Es sprechen aber auch gewichtige, innere Gründe für die Entscheidungsbefugnis. Schon längst wird es als unleidlich empfunden, daß die Gerichte mit soviel Lappalien belastet werden. Es ist eine undankbare, ja unwürdige Aufgabe für den Berufsrichter, seine Zeit, seine Arbeit und Kenntnisse auf Dinge von untergeordneter Bedeutung verwenden zu müssen. Oft genug hat man den Eindruck, daß mit der Inanspruchnahme der richterlichen Tätigkeit Mißbrauch getrieben wird. Nur Doktrinarismus kann bestreiten, daß bei der Rechtsverfolgung kein Unterschied gemacht werden dürfe zwischen wichtigen und unwichtigen, bedeutsamen und geringfügigen Angelegenheiten. Es ist schwer vereinbar mit dem Bildungsgang der Richter und Rechtsanwälte, sich unter Aufbietung des ganzen Rüstzeugs der Wissenschaft in kleine Schneider- und Schuhmacherrechnungen zu vertiefen, in Fragen, die jedes rechtlichen Interesses entbehren. Es erscheint kaum gerechtfertigt, wegen einer Fuhre Mist soviel Zeugen und Sachverständige zu vernehmen, daß Monate darüber vergehen und zehnmal soviel Kosten entstehen, als die Fuhre wert ist, kaum gerechtfertigt, um dieses Mistes willen die Kommentatoren des Bürgerlichen Gesetzbuchs und die Rechtsprechung des Reichsgerichts in Schriftsätzen und Urteilsgründen heranzuziehen. Diese Überschätzung der kleinen Streitigkeiten des täglichen Lebens bringt eine Vergeudung von Kraft und Geld mit sich, die dem Staatsinteresse widerspricht. Entlastet man die Gerichte von Geschäften, die nicht vor die Gerichte gehören, so kommt man zugleich Wünschen der Bevölkerung entgegen, die nicht verstummen wollen. Es herrscht Unzufriedenheit mit dem Prozeßverfahren in Bagatellsachen, das viel zu weitschweifig erscheint; immer wieder wird geklagt über die lange Dauer der Prozesse und über die unverhältnismäßig hohen Kosten. Diese Übelstände werden aus naheliegenden Gründen bei den Friedensgerichten verschwinden. Der Friedensrichter, der andere Amtsgeschäfte nicht zu versehen hat und von den Fesseln der Zivilprozeßordnung frei

ist, kann der Natur der Sache nach schleuniger verfahren. Ist das Verfahren aber wesentlich kürzer, das Gehalt für den Friedensrichter wesentlich geringer, ein Aufwand für Gerichtsschreiber, Gerichtsdiener und Diensträume überhaupt nicht vorhanden, so können auch die Kosten für dieses Verfahren beträchtlich herabgesetzt werden. Freilich liegt die Befürchtung nahe, der Friedensrichter werde sich, weil er kein Rechtsgelehrter ist, mehr vom Gefühl als vom Verstande leiten lassen. Damit muß man gewiß rechnen. Es fragt sich nur, ob dies schädlich sein wird, namentlich in den Augen derjenigen, die seine Hilfe in Anspruch nehmen. Die Frage muß meines Erachtens verneint werden. Stärkere Berücksichtigung des Rechtsgefühls ist es gerade, was bisher häufig vermißt und stets gefordert wird. Die eingehendste Untersuchung des Falles, die klarste verstandesmäßige Begründung der Entscheidung, die vollste Übereinstimmung des Ergebnisses mit den Lehren der Rechtswissenschaft befriedigt nicht, wenn die Entscheidung selbst nicht dem Rechtsgefühl entspricht. Wenn der Mann aus dem Volke Recht sucht, so will er nicht wissen, was der gelehrte Richter auf Grund der geschriebenen Gesetze, der Theorie und der Praxis als Recht erkennt, — sondern er spricht von dem Rechte, das mit uns geboren ist, das dem natürlichen Gefühl, dem einfachen Menschenverstand, der Stimme des Gewissens entspringt. Dieser Forderung zu genügen, ist der Berufsrichter außerstande. Denn er ist an das geschriebene Gesetz gebunden, auch wenn es mit seinem Rechtsgefühl im Widerspruch steht. Der Friedensrichter ist von diesen Beschränkungen frei, schon deswegen, weil sie ihm großenteils nicht bekannt sind. Er ist daher eher in der Lage, das natürliche Recht zur Geltung zu bringen, Volksrecht zu geben an Stelle von Juristenrecht. Dabei kann es gewiß vorkommen, daß er gegen einzelne Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs verstößt, — das begegnet aber nach der Ansicht der höheren Gerichte den unteren auch und nach der Ansicht des Reichsgerichts nicht selten sogar den Oberlandesgerichten. Die Abweichungen in der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte und der Friedensgerichte dürften übrigens nicht zu bedeutend sein. Denn wenn den letzteren grundsätzlich die Streitsachen bis 100 Mark überwiesen werden, so befinden sich innerhalb dieser Wertstufe gerade eine ziemlich große Anzahl Versäumnis- und Anerkenntnisurteile. Diese erfordern regelmäßig keine eindringende Kenntnis der Rechtswissenschaft. Aber auch die übrigen Streitsachen bewegen sich überwiegend auf dem Gebiete der Tatsachen und nicht auf dem des Rechts. Ob eine Bodenkammer mit vermietet ist oder nicht, ob ein gelieferter Überzieher gut sitzt oder zu eng ist, ob ein verkauftes Schwein 3,5 Zentner wiegt oder nur 2,5 Zentner, — solche Streitfragen kann ein Friedensrichter, der Geschäftsgewandtheit und Lebenserfahrung besitzt, in Deutschland gewiß ebenso gut wie in Italien und in

der Schweiz ohne juristische Vorbildung zur Lösung bringen. Treten indessen schwierige, spitze Rechtsfragen auf, so wird diese der Berufsrichter freilich besser im Sinne des geschriebenen Rechts entscheiden — aber auch nur in dem Sinne. Und eine Bürgschaft für die Richtigkeit der Lösung gibt es auf diesem Gebiet auch nicht, noch weniger, als wenn nur tatsächliche Behauptungen streitig sind. — Gewährt man endlich noch für die größeren Sachen unter den kleinen, für die über 50—100 Mark, die Berufung an das ordentliche Gericht, so sind damit wohl alle notwendigen Bürgschaften für eine zweckentsprechende Erledigung der Kleinjustiz gegeben. — Der friedensrichterlichen Tätigkeit eröffnet sich ein weites Feld großer Aufgaben. Von einer war noch nicht, oder doch nur andeutungsweise die Rede. Der Masse der Bevölkerung gilt es als ausgemacht, daß jeder Prozeß nur e i n e richtige Lösung zuläßt, und daß das Gericht die Pflicht hat, diese zu geben. Nun läßt sich aber einerseits in vielen Fällen nicht vorhersehen, welche rechtliche Beurteilung das Gericht der Entscheidung zugrunde legen, wie die Aussagen der Zeugen und der Sachverständigen ausfallen, und welche Glaubwürdigkeit ihnen das Gericht beimessen wird, — anderseits gibt es Fälle genug, in denen diese richtige, sozusagen unfehlbare Entscheidung überhaupt nicht oder nur so schwer zu finden ist, daß das Gericht selbst nicht weiß, wie es entscheiden soll. Nicht immer ist es möglich, die Frage zu beantworten: Wer hat recht? Von zwei Streitenden muß nicht einer im Recht sein. Beide können im gleichen Maße recht haben. Wie auf dem Gebiete der Heilkunde auch der gewissenhafteste Arzt nicht immer in der Lage ist, die Ursache einer Erkrankung zu erkennen und sie zu beseitigen, ebenso ist auch der beste Richter bei allem Scharfsinn und aller Gründlichkeit nicht immer imstande, auszumitteln, ob die eine oder die andere Partei im Recht ist. Es gibt insbesondere Rechtsfragen, für deren Bejahung genau soviel spricht wie für ihre Verneinung. Ob Maschinen als Zubehörstücke oder als Bestandteile von Fabrikgrundstücken anzusehen sind, ob in dem eigenhändigen Testament auch die Ortsbezeichnung im Datum von der Hand des Testators herrühren muß, ob als Namensunterschrift der Vorname genügt, ob bei Lieferungsverträgen die Kriegsklausel schlechthin durchgreift oder nur dann, wenn der Lieferant unverzüglich nach Ausbruch des Krieges seinen Rücktritt erklärt hat, diese und ähnliche vom Reichsgericht entschiedene Fragen lassen immer Zweifel offen, wie denn auch die Rechtsprechung des obersten Gerichts selbst geschwankt hat. Ebenso kommt es in Hinsicht auf die Beweisführung oft genug vor, daß entgegengesetzte Aussagen glaubwürdiger Zeugen einander unlösbar gegenüberstehen. Was soll, was kann dann als bewiesen gelten? Die menschliche Erkenntnis hat ihre Grenzen auch auf dem Gebiet der Rechtspflege. Die daraus sich ergebenden Schwierigkeiten und Zweifel hat man versucht in der Weise zu lösen, daß

das Gericht sich auf die Seite stellt, für deren Recht überwiegende Gründe sprechen. Aber auch ein Übergewicht ist nicht immer vorhanden. Und wenn es selbst der Fall ist — was schließlich nur das Gefühl entscheiden kann —, so liegt doch eine Härte darin, wenn ein vielleicht kleines Übergewicht, das man zahlenmäßig im Verhältnis von 5:4 darstellen könnte, den Verlust des Prozesses und die Aufbürdung aller Kosten zur Folge haben soll. Den Kläger einfach abzuweisen, und zwar wiederum kostenpflichtig, weil die Zweifel in der Sache nicht gänzlich zu heben sind, muß ebenso hart erscheinen. Aus solchen Erwägungen heraus ist die Ansicht entstanden, die Rechtsprechung dürfe nicht alle Streitigkeiten zwischen den Parteien einseitig zugunsten der einen lösen, sondern sie müsse bei schweren Zweifeln, mögen sie rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein, zweiseitige oder vermittelnde Urteile fällen, Urteile, die den erhobenen Anspruch zu einem Teil zubilligen, zum anderen Teil ablehnen. Ganz neu ist der Rechtsgedanke nicht. Nicht nur die Rechtsgeschichte, sondern auch das geltende Recht hat Beispiele dafür. Obenan steht die Friderizianische Gesetzgebung. Die Allgemeine Gerichtsordnung für die preußischen Staaten sagt in schlichten Worten voll tiefer Weisheit:

„Sollte sich endlich der nicht leicht zu erwartende Fall ereignen, daß ein nicht zu hebender Widerspruch in den Beweismitteln obwaltete und aller deshalb erteilten Vorschriften ungeachtet, kein Bewegungsgrund vorhanden wäre, weshalb einer Partei vorzüglich vor der anderen die Ableistung eines notwendigen Eides verstattet werden könnte, so soll es den Urteilsfassern erlaubt sein, den Gegenstand des Streits nach einem billigen Verhältnisse zu teilen, insofern die in solchen Fällen auf das sorgfältigste zu versuchende Sühne nicht Platz greifen will“[1]).

Auch die Kosten sollen nach demselben Grundsatz der Billigkeit kompensiert werden, wenn eine Rechtsfrage streitig gewesen ist und zu deren Entscheidung ein Konklusum der Gesetzkommission hat eingeholt werden müssen, ebenso wenn in verschiedenen Instanzen entgegengesetzte Entscheidungen erlassen werden[2]). Auch dem Bürgerlichen Gesetzbuch ist der Gedanke nicht fremd. Hat bei der Entstehung des Schadens ein Verschulden des Beschädigten mitgewirkt, so soll über die Verpflichtung zum Ersatz und über den Umfang des Ersatzes nach den Umständen entschieden, auch berücksichtigt werden, ob der eine oder der andere Teil vorwiegend die Schuld trägt[3]). Läßt sich bei einer Grenzverwirrung die richtige Grenze nicht ermitteln, so soll der Kläger nicht abgewiesen, sondern der augenblickliche Besitzstand für die beantragte Abgrenzung zugrunde gelegt werden. Ist auch das nicht möglich, so ist die streitige Fläche zu

[1]) § 29 Allg. G.O. I, 13. — [2]) § 3 Ziff. 5 ff. Allg. G.O. I, 23. — [3]) §§ 254 B.G.B.

teilen. Führt endlich die Beachtung dieser Vorschriften zu einem Widerspruch mit der feststehenden Größe der Grundstücke, so ist die Grenze so zu ziehen, wie es der Billigkeit entspricht[1]). In allen den Fällen erläßt man jetzt bereits zweiseitige oder vermittelnde Urteile. Es erscheint wohl der Erwägung wert, ob das Anwendungsgebiet dieses im älteren wie neueren Recht anerkannten Grundsatzes nicht zu erweitern ist, ob das, was bei Streitigkeiten um unbewegliches Vermögen richtig ist, nicht auch bei Streitigkeiten um bewegliches Vermögen gelten soll. Die Frage der zweiseitigen Urteile hat C. A. J. Hartzfeld, ein holländischer Jurist, in seinem grundlegenden Werk „Der Streit der Parteien" ebenso eingehend wie überzeugend behandelt[2]). Dem Ersten Staatsanwalt Zeiler gebührt das Verdienst, in einer trefflichen Schrift zur Verbreitung und weiteren Begründung der Lehre beigetragen zu haben[3]). In dem Rahmen dieser Betrachtung kann die wichtige Frage nicht näher erörtert, geschweige erschöpfend behandelt werden. Die gesetzgeberische Verwirklichung des Gedankens wird aber jedenfalls noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Die ordentlichen Gerichte werden deswegen die angedeuteten Schwierigkeiten bei der Entscheidung noch nicht vermittelst der zweiseitigen Urteile lösen können. Es steht aber nichts im Wege, daß die Friedensrichter sich dieses Mittels bedienen, um der Billigkeit immer mehr Eingang in die Rechtspflege zu verschaffen. Auch in der Richtung werden sie eine segensreiche Wirksamkeit entfalten und gleichzeitig eine wertvolle Vorarbeit für die gesetzliche Regelung der Frage liefern können. — Irrig wäre die Auffassung, daß die Friedensgerichte in einem Gegensatz zu den ordentlichen Gerichten treten sollen. Sie sollen vielmehr eine Ergänzung der ordentlichen Gerichtsbarkeit auf untergeordnetem Gebiete bilden. Das Ziel beider Organe ist dasselbe, nur die Wege dahin sind zum Teil verschieden. Zu entbehren ist das herrschende jus strictum so wenig wie das bisher zurückgedrängte jus aequum. Nebeneinander werden das Recht der Billigkeit und das strenge Gesetzesrecht sich gegenseitig beeinflussen und durchdringen und allmählich zu einer Einheit verschmelzen zum Besten der Rechtspflege.

[1]) § 920 B.G.B.

[2]) Der Streit der Parteien. Puttkammer & Mühlbrecht 1911.

[3]) Unbestimmtheit der Rechtsanwendung, salomonische Entscheidung und Mehrheitsregel (Sonderabdruck aus der Deutschen Richterzeitung), Hannover 1915, Helwingsche Verlagsbuchhandlung. — Wie Zeiler in der Deutschen Juristenzeitung vom 1. Februar 1916 berichtet, hat der Niederländische Juristentag die Frage auf die Tagesordnung seiner Beratungen von 1916 gesetzt und den Reichsgerichtsrat Dr. Loder im Haag, den Oberlandesgerichtsrat Dr. Kirberger in Amsterdam und den Rechtsanwalt und stellvertretenden Richter Dr. Hartzfeld in Amsterdam mit der Ausarbeitung eines Gutachtens darüber beauftragt, „ob es erwünscht sei, dem Richter entweder allgemein oder mit Beziehung auf bestimmte Punkte die Möglichkeit einer vermittelnden Entscheidung zu eröffnen".

8.

Soziale Aufgaben des Strafrechts vor und nach dem Kriege.

Von Dr. **K. v. Lilienthal**, Heidelberg.

I.

Der Ausbruch des Krieges hat die Durchführung der Reform der Strafgesetzgebung, mit der Deutschland gerade beschäftigt war, zu vertagen gezwungen. Aber nach dem Kriege wird trotz der vielen neuen Aufgaben, die uns der wiedergewonnene Frieden bringen wird, auch diese nicht vergessen werden dürfen, um so weniger, als sie für die Gesunderhaltung unseres Volkstums die größte Bedeutung hat. Welcher Weg dabei einzuschlagen sei, ist Gegenstand lebhaftesten Streites geworden. Die einen glauben, daß man ruhig in den alten Bahnen fortwandeln solle, andere, daß völlig neue Bahnen notwendig seien, und wieder andere, daß es sich darum handle, längst vorhandenen Gedanken zu klarem Ausdruck und damit zu wirklichem Leben zu verhelfen. Tatsächlich kann nur das letzte in Frage kommen. Kein Gesetzgeber vermag eine jahrhundertlange Entwicklung mit einem Schlage zum alten Eisen zu werfen, steht er doch selbst bewußt oder unbewußt in dem Banne der sie beherrschenden Gewalten. Seine Aufgabe ist es vielmehr, das Ziel zu erkennen, auf das die Entwicklung hinstrebt, und die Mittel zu prüfen, die dessen Erreichung möglich erscheinen lassen.

Für das Strafrecht nun ist dieses Ziel leicht zu erkennen: die Bekämpfung des Unrechts, das formal als Ungehorsam gegen staatliche Gebote und Verbote, materiell als Gefährdung dessen erscheint, was jeweils als Lebensbedingung für Staat und Gesellschaft gilt. Diese soziale Pflicht hat das Strafrecht nie wirklich verkannt. Lange Zeit hindurch freilich ist die Abwehr des Unrechts Sache des Einzelnen, richtiger der Einzelverbände geblieben, die als die sozialen Atome bezeichnet werden können. Das war die Zeit der Blutrache, in der sich die Unrechtabwehr in der Form der Familienfehde vollzog. Sie konnte abgewendet werden durch ausreichenden Schadensersatz: die Blutrache war abkaufbar. Zu einem solchen Abkaufe bedurfte es jahrhundertelang schwieriger Verhandlungen im Einzelfalle, bis endlich, meist unter starkem Drucke der neutralen Nachbarn, ein Friedensschluß zustande kam. Erst ganz allmählich

regelten sich die Schadensersatzleistungen zu festen Sätzen. Je nach der Größe der Verletzung: Tötung, Verstümmelung, Verwundung, Beleidigung usw. mußte eine bestimmte „compositio" gezahlt und angenommen werden. Auf die Erfüllung dieser Pflicht wirkte der Staat durch starke Mittel hin. Die Nichterfüllung zog „Friedloslegung" nach sich. Dies Kompositionsstrafrecht war noch kein staatliches Strafrecht. Die Geltendmachung des Anspruchs war Sache des Verletzten. Die über die unmittelbar Beteiligten hinausreichende Bedeutung des Vorgangs kam eigentlich nur darin zum Ausdruck, daß neben dem Schadensersatz ein „fredus" (Friedensgeld) an den Gerichtsherrn zu zahlen war: ursprünglich vielleicht als Entschädigung für die Mitwirkung des Gerichtes, später sicher als Strafe für den Bruch des öffentlichen Friedens, der in jedem Unrecht gegen den Einzelnen liegt. Ein wirkliches Strafrecht des Staates geht aber nicht zunächst von dieser Erwägung, sondern davon aus, daß auch für die denkbar einfach entwickelte Gemeinschaft Interessen vorhanden sind, deren Verletzung als eine Gefahr für die Gesamtheit selbst erscheint. Das ursprüngliche Strafrecht ist sakrales. Das Verbrechen ist Sünde gegen die Gottheit, deren Zorn dann unterschiedslos alle trifft, wenn der Verbrecher nicht bestraft, nicht als Sühnopfer getötet oder zum mindesten doch aus der Gemeinschaft ausgestoßen wird. Naheliegende Beispiele bietet das Mosaische Strafrecht in der Androhung der Todesstrafe für rituelle Verstöße. Ebenso jede Darstellung der strafrechtlichen Zustände bei primitiven Völkern. In diesen Kreis gehört auch die Bestrafung der Zauberei, d. h. des Mißbrauchs magischer Kräfte, die bis in das ausgehende 18. Jahrhundert hinein das Strafrecht aller Kulturvölker verunziert hat. Selbstverständlich wiesen von jeher auch andere Handlungen eine unverkennbare Richtung gegen gemeinsame Interessen auf: Landesverrat, Feigheit vor dem Feinde usw. Und ebenso gewannen eine solche Bedeutung der Ungehorsam gegen den Willen des Herrschers, um so mehr je kräftiger die Herrschergewalt entwickelt war. Die dem modernen Bewußtsein so selbstverständliche Bestrafung der Verletzung der Einzelperson tritt erst ganz allmählich ein, sehr häufig nur, wenn Schadensersatz nicht zu erlangen war, wie z. B. meist gegenüber dem Diebe. In Deutschland hat sich die Entwicklung des Strafrechtes nicht in ungebrochener Linie vollzogen. Je stärker die königliche Gewalt war, um so weiter reichte der Kreis des öffentlichen Strafrechts, je schwächer sie wurde, um so schlimmer stand es auch um die Handhabung der Strafgewalt. Die sich immer selbständig entwickelnden kleinen Gemeinwesen hatten dazu weder die Macht noch auch den richtigen Willen. Namentlich in den Städten trat die Neigung den Schadensersatz in den Vordergrund zu rücken, sehr deutlich hervor. Darum sind Strafverfahren gegen Angehörige der herr-

schenden Kreise meist politische Akte, nur den kleinen Mann traf die Strafe, und dann häufig mit sinnloser Härte und Grausamkeit. Denn die soziale Aufgabe des Schutzes gegen das Unrecht erschien, soweit sie erkannt wurde, erfüllbar durch brutale Abschreckung oder Ausrottung, wie etwa in dem Kampfe gegen die „schädlichen Leute", das freilich recht gemeingefährliche Landstreichertum. In den größeren Staaten stand es wohl etwas besser, aber auch hier wurde der Gedanke des Strafschutzes doch eigentlich nur in Form brutaler Abschreckung verwirklicht. Das beweist deutlich sowohl die Reichsgesetzgebung, die peinliche Gerichtsordnung Kaiser Karls V., wie die strafrechtliche Praxis der folgenden Jahrhunderte. Sozial war der leitende Gedanke, ganz unsozial seine Ausführung. Der Staat hatte wohl die Individualreaktion überwunden, noch nicht aber den in ihr lebendigen Gedanken der Rache. Aus dessen Banne ist auch heute das Strafrecht nicht befreit, nur redet man dabei nicht von Rache, sondern von Vergeltung.

II.

Die Aufgabe der Unrechtsverhütung kann das Strafrecht in doppelter Weise lösen: durch Prävention und Repression, besser ausgedrückt durch General- und Spezialprävention. Dem ersten Zwecke dient die Strafandrohung. Durch sie unterstreicht der Staat die Bedeutung der Interessen, die geschützt werden sollen, indem er ausspricht, daß deren Verletzer öffentliche Mißbilligung verdienen. Der Kreis dieser Interessen deckt sich natürlich keineswegs mit den Schutzansprüchen des Einzelnen, sondern schließt alles ein, was der Staat als unantastbare Grundlage seines Rechts-, Wirtschafts- und Kulturlebens betrachtet. Der von G. Jellinek geprägte Ausdruck „ethisches Minimum" kennzeichnet das Verhältnis gut: das Strafrecht lehrt das Mindestmaß der Pflichten kennen, von deren Erfüllung die soziale Schätzung des Einzelnen abhängt. Das ist für eine Reihe von Anforderungen, z. B. an das religiöse und geschlechtliche Verhalten des Einzelnen, von entscheidender Bedeutung. Von dieser Übereinstimmung des Strafgesetzes mit den herrschenden sittlichen Anschauungen wird die prävenierende Kraft der Strafandrohung wesentlich getragen. Nicht die Furcht vor dem Strafübel ist das Entscheidende, sondern die Furcht davor, durch eine Bestrafung als sittlich minderwertig gekennzeichnet zu werden. Das Erwecken des Bewußtseins, durch Begehung bestimmter Handlungen eine sittliche Minderwertigkeit zu bekunden, ist ein wichtiges Mittel der Erziehung und Charakterbildung, deren Grad doch in letzter Linie darüber entscheidet, wie jemand sich einer Versuchung gegenüber verhalten wird. Natürlich soll nicht in Abrede gestellt werden, daß auch die Vorstellung des zu erwartenden Strafübels von Bedeutung ist, aber

man darf diese Bedeutung nicht überschätzen. Sonst käme man leicht dahin, durch möglichste Strenge der Strafandrohung deren Zweck erreichen zu wollen. Das aber hat sich stets als verfehlt erwiesen Handlungen gegenüber, die in bestimmten Personenkreisen nicht als Pflichtverletzung, sondern geradezu als Pflichterfüllung erscheinen. Das bekannteste Beispiel dafür bietet gegenwärtig der Zweikampf.

Wie hoch die prävenierende Wirkung der Strafandrohung zu schätzen ist, läßt sich statistisch natürlich nicht ermitteln. Daß sie in vielen Fällen versagt und deshalb einer Ergänzung durch die Spezialprävention bedarf, steht leider fest. Sie soll bewirken, daß der Bestrafte neue Verbrechen nicht wieder begeht. Dieser Erfolg kann erreicht werden durch Abschreckung oder Besserung, dadurch, daß der Bestrafte aus praktischen oder ethischen Gründen davon überzeugt wird, daß eine Nichtanpassung an die Forderungen der Rechtsordnung für ihn selbst nachteilig ist.

Daß die Beeinflussung durch den Strafvollzug keineswegs immer gelingt, bezeugt die unheimlich anwachsende Zahl der Rückfälligen. Sobald nun die Hoffnung, einen bestimmten Täter durch den Strafvollzug zu beeinflussen, geschwunden ist, kann die Strafe den Sicherungszweck nur noch durch Unschädlichmachung verfolgen. Dieser Gedanke findet seinen wirksamsten, freilich auch härtesten Ausdruck in der Todesstrafe, die das Strafrecht jahrhundertelang praktisch beherrscht hat. Erst seit dem Ende des 18. Jahrhunderts tritt sie mehr in den Hintergrund. Das vorige Jahrhundert hat deren Zulässigkeit überhaupt leidenschaftlich bekämpft. Heute streitet man in der Regel nur noch über die Notwendigkeit, die mindestens sehr zweifelhaft ist, da dauernde Unschädlichmachung auch durch andere Mittel ebenso sicher und sozial weniger schädlich erreicht werden kann. Jedenfalls bildet heute die Todesstrafe eine seltene Ausnahme, während die Unschädlichmachung durch Entziehung der Freiheit immer mehr als ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung des Verbrechens erkannt wird.

Welche Bedeutung der Strafe im einzelnen Fall zukommt, hängt von der Persönlichkeit des zu Bestrafenden ab, ihre Art und ihr Maß ist deshalb nach der Bewertung dieser zu bestimmen. Das ist der Sinn der Forderung, die man wohl in das Schlagwort kleidet: nicht die Tat, sondern der Täter ist zu bestrafen. Nicht der von ihm verursachte Erfolg, sondern die Stärke seines verbrecherischen Willens soll den Ausschlag geben. Daß damit die soziale Gefährlichkeit des Täters zum Strafmaßprinzip erhoben wird, ist eines der Hauptbedenken der „klassischen" Schule gegen diese Forderung der „modernen", hauptsächlich deshalb, weil damit der Gedanke der Vergeltung preisgegeben werde. Nicht einmal das ist richtig. Es wird dabei übersehen, daß die Betonung des Erfolges zwar der primi-

tiven Anschauung entspricht, im Laufe der Entwicklung aber längst die Schuld zum Maßstabe der Strafe geworden ist. Die Schuld nun besteht in der Nichtanpassung an die Forderungen, die die Staats- und Gesellschaftsordnung stellt. Sie ist um so größer, je schwerer die Nichtanpassung erscheint, je gefährlicher sie also für den Bestand der Staats- und Gesellschaftsordnung ist. Dabei findet auch die Würdigung des Erfolges ihre richtige Stelle. Je schwerer die Rechtsgüterverletzung ist, um so gefährlicher ist deren Täter. Man kann dem auch nicht entgegenhalten, daß die Gefährlichkeit doch eigentlich darin bestehe, daß von dem Täter neue Rechtsverletzungen zu erwarten seien, und daß das keineswegs mit der Schwere der einmal begangenen Tat zusammenzufallen brauche. Freilich muß zugegeben werden, daß die Verhältnisse, die einen Menschen zum Mörder gemacht haben, in seinem Leben vielleicht niemals wiederkehren werden. Aber daß eine Wiederholung des Verbrechens deshalb nicht zu erwarten sei, wäre ein falscher Schluß. Die Tat hat bewiesen, daß es Motive gibt, die den Täter auch vor der Zerstörung wichtigster Rechtsgüter nicht zurückschrecken lassen. Sein Zorn, sein Haß, sein Rachebedürfnis können auch durch andere Umstände wiederum ausgelöst werden, und die darin liegende Gefahr ist groß genug, um strenge Bestrafung zu rechtfertigen.

Was aber für solche Ausnahmefälle gilt, gilt erst recht für die alltäglichen Verbrechenserscheinungen; je schwerer der gewollte Erfolg, um so größer die Gefährlichkeit des Täters. Dem entspricht es auf der anderen Seite, die Gefährlichkeit für um so geringer anzusehen, je unbedeutender der gewollte Erfolg erscheint. Ist freilich die Geringfügigkeit nur eine zufällige, so trifft das nicht zu, ebenso wie umgekehrt, wenn die Schwere des Erfolges durch einen Zufall bedingt ist.

So wichtig nun auch der Erfolg für die Erkenntnis der Gefährlichkeit des Täters ist, bildet er doch keineswegs allein den erforderlichen Maßstab. Vielmehr fallen sehr schwer auch die Motive ins Gewicht. Der Mangel an Anpassungsfähigkeit ist um so größer, je geringer die Anstöße waren, die das Verbrechen ausgelöst haben. Aber nicht nur die einzelne Tat, sondern auch das Gesamtverhalten des Täters ist für seine Beurteilung von Bedeutung. Je stärker darin der Hang zur Begehung von Verbrechen zutage tritt, je mehr der Täter sich als bewußter Gegner der Staats- und Gesellschaftsordnung zeigt, um so gefährlicher ist er, um so schwerer muß seine Strafe sein. Man kann dabei von Gelegenheitsverbrechern, von gewohnheits- und gewerbsmäßigen Verbrechern reden. Den beiden letzten Klassen gegenüber wird man auf die psychologischen Wirkungen des Strafvollzuges keine große Hoffnung mehr setzen dürfen — sie werden endlich als Unverbesserliche erscheinen, für die die Strafe

nur als Mittel der Unschädlichmachung dienen kann. Ob dieser Zustand eingetreten ist, wird sich am besten daraus erkennen lassen, daß zahlreiche Bestrafungen wirkungslos geblieben sind. Darum ist die Tatsache des „Rückfalls“ mit Recht einer der wichtigsten Strafzumessungsgründe.

Das alles ist im Gesetz und in der richterlichen Praxis längst anerkannt. Trotzdem bedarf es einer gründlichen Reform des geltenden Rechtes, wenn die soziale Aufgabe der Bekämpfung des Verbrechens durch die Strafe der Lösung wirklich nähergebracht werden soll. Denn an einer systematischen Durchbildung dieser Gedanken fehlt es noch durchaus. Erste Voraussetzung für eine solche ist die Erwägung, daß das Strafrecht es nur mit dem menschlichen Willen zu tun hat. Die nicht durch schuldhaften menschlichen Willen herbeigeführten Rechtsgüterzerstörungen entziehen sich seinem Einflusse überhaupt. Auch dem materiellen, durch ein Verbrechen entstandenen Schaden steht es machtlos gegenüber. Selbst der Ersatz des angerichteten Schadens wird durch andere als strafrechtliche Rechtssätze geregelt. Seine soziale Schutzaufgabe ist Verbrechensverhütung. Sie kann nur durch Beeinflussung menschlichen Willens, sei es durch die Strafandrohung, sei es durch den Strafvollzug, erfüllt werden. Das ist zwar im Grunde selbstverständlich, bedarf aber doch der Erwähnung schon deshalb, weil immer noch häufig die Vergeltung als der eigentliche Sinn des Strafrechts angesehen wird. Das entspricht dem tief im menschlichen Empfinden eingewurzelten Rachetrieb, hat aber soziale Bedeutung nur insofern, als eine gänzliche Vernachlässigung des Rachebedürfnisses sicher bei dem Verletzten Selbsthilfehandlungen und damit neue Störungen der öffentlichen Ordnung auslösen würde. Solange nun aber ein wesentliches Mittel der Willensbeeinflussung darin besteht, dem Verbrecher durch Verhängung von Rechtsnachteilen die Unzweckmäßigkeit seines Verhaltens klarzumachen, gewährt das Strafleiden dem Verletzten die erforderliche Genugtuung. Darüber hinaus hat Vergeltung für den Staat keine Bedeutung. Er ist über das Rachebedürfnis erhaben. Die durch das Verbrechen bewirkte Störung der öffentlichen Ordnung wird durch die Bestrafung nicht aufgehoben, nur neue Rechtsverletzungen können durch sie hintangehalten werden. Das wird auch meist zugegeben und die Vergeltung nur als der beste Schutz gegen das Verbrechen bezeichnet. Dann aber besteht kein wirklicher Unterschied mehr zwischen der Vergeltungs- und der Sicherungsstrafe. Auch nicht darin, daß der Gedanke der Vergeltung ein besseres Strafmaßprinzip ergebe. Denn die Gleichung zwischen einem Verbrechen und einem bestimmten Maß der Freiheitsentziehung ist eine ganz willkürlich angesetzte.

Freilich könnte man die Vergeltung in einem ganz anderen Lichte, in dem der Sühne für begangenes Unrecht, betrachten wollen. Aber das

wäre eine ethische oder religiöse Betrachtung, die nur dann soziale Bedeutung hätte, wenn die Bestrafung die Wiederherstellung der Vollwertigkeit des Bestraften bedeutete. Leider ist das nicht der Fall. Statt einer Reinigung bewirkt sie eine Bemakelung, an der der Bestrafte erfahrungsmäßig oft genug schwerer zu tragen hat als an der Strafe selbst.

Die Reformen, die aus dem Gedanken der Willensbeeinflussung heraus gefordert werden müssen, lassen sich kurz dahin zusammenfassen:

1. Verhängung von Strafen, die auf den Bestraften wirklich Eindruck machen. Bei Geldstrafen ist das nur möglich, wenn ihre Höhe sich nach den Vermögensverhältnissen des Bestraften richtet. Bei Freiheitsstrafen bedeutet es Beseitigung der kurzfristigen. Jede psychische Einwirkung bedarf einer längeren Zeit. Die moralische oder soziale Umwandlung vollzieht sich nicht in wenigen Stunden. Der Gefangene muß Zeit haben über sich und seine Tat nachzudenken, ihren Wert an ihren Folgen zu prüfen. Auch muß die Freiheitsentziehung zu einer wirklichen Last geworden sein, damit die Erinnerung an sie von neuen Straftaten abhalten kann. Der Strafvollzug selbst aber soll so gestaltet sein, daß er dem Gefangenen auf seinem Wege in die Freiheit etwas mitgibt, von dem er geistig zehren kann. Das alles nun ist unmöglich, wenn es sich um einige Tage handelt. Über das zulässige Mindestmaß mag man streiten, unter eine Woche sollte man unter keinen Umständen heruntergehen. Die kurzen Freiheitsstrafen sind zugleich zwecklos und gefährlich. Alle Übelstände, die mit dem Gefängnisleben untrennbar verbunden sind, namentlich die Gefahr der moralischen Ansteckung durch Mitgefangene, sind bei ihnen vorhanden, ohne daß sie durch die heilsamen Einwirkungen ausgeglichen werden könnten.

2. Bemessung der Strafe nach dem Grade des durch die schuldhafte Handlung bewiesenen Mangels an Anpassungsfähigkeit. Die Notwendigkeit, darauf auch im Gesetze ausdrücklich hinzuweisen, ist in allen neuen Strafgesetzentwürfen anerkannt. Die in dem Vorentwurfe zu einem deutschen Strafgesetzbuch aufgestellten und in dem Kommissionsentwurfe im wesentlichen unverändert beibehaltenen Anweisungen für die Strafzumessung im allgemeinen lauten: „Bei Bemessung der Strafe innerhalb der vom Gesetz vorgeschriebenen Grenzen sind alle für eine höhere oder geringere Strafe sprechenden Umstände zu berücksichtigen, insbesondere die in der Tat hervortretende verbrecherische Gesinnung, die Beweggründe des Täters, der von ihm verfolgte Zweck, der zur Tat gegebene Anreiz, die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters, der Grad seiner Einsicht, die Folgen der Tat und das Verhalten des Täters nach dieser, namentlich die bewiesene Reue und das bewiesene Streben, die Folgen wieder gutzumachen" (§ 81 V.E.). Dem wird man ohne weiteres

zustimmen können, freilich unter dem Vorbehalte, daß die Folgen der Tat Strafzumessungsgrund nur sein dürfen, soweit sie schuldhaft verursacht sind. Für die Fälle, z. B. bei der Körperverletzung, in denen der Eintritt auch eines nicht gewollten schwereren Erfolges Straferhöhungsgrund ist, erkennt der Vorentwurf (§ 62) grundsätzlich an, daß dabei ein Erfolg vorausgesetzt werde, dessen Möglichkeit der Täter voraussehen konnte. Nach den Ausführungen in den Erläuterungen (S. 381) zu § 81 soll das für die Strafzumessung nicht gelten, weil das Rechtsgefühl der Bevölkerung nicht verstehen werde, daß auch bei einem sehr schweren Erfolge eine geringe Strafe eintreten könne. Solche Berufungen auf das Rechtsgefühl sind schwer widerlegbar, aber auch wenig beweisend, da es sich immer um persönliche Meinungen handelt. Daß z. B. ein Eisenbahnbeamter nicht hart bestraft wird, wenn er durch ein leichtes Versehen einen Unfall herbeigeführt hat, bei dem durch unglücklichen Zufall mehrere Menschen den Tod gefunden haben, wird der vernünftige Teil der Bevölkerung wahrscheinlich billigen. Ebenso wird er durchaus damit einverstanden sein, die allgemein gestellte Frage zu verneinen: ob es gerecht genannt werden darf, jemanden für etwas verantwortlich zu machen, was er weder gewollt hat noch voraussehen konnte.

Weiter wird in dem Vorentwurfe (§§ 87—89) auf die durch die Tat bewiesene Anpassungsunfähigkeit besonderes Gewicht gelegt, durch härtere Bestrafung der Rückfälligen und der gewerbs- und gewohnheitsmäßigen Verbrecher. Und damit wird einer weiteren wichtigen Forderung der Reform entsprochen.

3. Wo eine Anpassung durch die Strafe nicht mehr erwartet werden kann, muß die Gesellschaft gegen die Äußerungen dieses hartnäckigen bösen Willens gesichert werden. Dabei kommt es nun praktisch nicht mehr so sehr auf die Schwere der einzelnen Tat als auf das Gesamtverhalten des Täters, besonders darauf an, daß sich wiederholte Bestrafungen als wirkungslos erwiesen haben. Ob sie erfolgt sind wegen gleichartiger oder ungleichartiger Delikte, kann ebensowenig einen wesentlichen Unterschied machen. Die ins Breite gehende Kriminalität ist in ihrer Art nicht weniger gefährlich wie die schärfer zugespitzte. Sobald diese Zuspitzung einen Grad erreicht, daß man von einem gewerbsmäßigen Betriebe reden kann, ist freilich die Hoffnung auf Änderung des Verhaltens besonders gering. Eine besonders strenge Behandlung dieser Gruppe der Rückfälligen wird darum geboten erscheinen.

Der Vorentwurf hat zweckentsprechend den Rückfall als Straferhöhungsgrund innerhalb des gesetzlichen Strafrahmens bezeichnet und vorgeschrieben, daß bei häufigen Rückfällen dieser Strafrahmen ausgedehnt werden kann bis zu dem Doppelten der angedrohten Strafe, jedoch nicht

über das Höchstmaß der Strafart (5 Jahre Gefängnis, 15 Jahre Zuchthaus) hinaus. Gewerbs- und gewohnheitsmäßige Verbrecher können außerdem, wenn sie fünf längere Vorstrafen, darunter einmal Zuchthaus, verbüßt haben, zu Zuchthausstrafen von 5—15 Jahren bei Verbrechen, 2—10 Jahren Zuchthaus bei Vergehen verurteilt werden. Diese Strafen kennzeichnen sich auch dadurch als reine Sicherungsstrafen, daß sie in besonderen Anstalten verbüßt werden sollen. Der Kommissionsentwurf hat die erhebliche Strafschärfung wegen Rückfalls beibehalten, auch für die der „Rechtssicherheit gefährlichen" Gewerbs- und Gewohnheitsverbrecher. Er hat für diese außerdem eine Sicherungsverwahrung nach verbüßter Strafe durch die Landespolizeibehörde vorgesehen, die grundsätzlich der Dauer nach unbeschränkt ist. „Als Vorsichtsmaßregel ist aber bestimmt, daß von Amts wegen die Entscheidung der Gerichte über die Dauer einzuholen ist, wenn die Verwahrung über 3 Jahre ausgedehnt werden soll. Ordnet das Gericht die Fortdauer der Verwahrung an, so hat es zugleich zu bestimmen, in welcher Frist die Entscheidung von neuem einzuholen ist" (Ebermayer, Der Entwurf eines deutschen Strafgesetzbuches, S. 27). Außerdem ist bei Wohlverhalten eine Entlassung auf Widerruf zulässig, die zur dauernden wird, wenn der Widerruf nicht innerhalb 5 Jahren nach der Entlassung erfolgt.

Hier tritt die Unterscheidung zwischen „Strafen" und „sichernden Maßnahmen" deutlich zutage. Sie ist wohl mit Sicherheit dazu berufen, in der Reform des Strafrechts eine große Rolle zu spielen. Der Unterschied ist freilich für den Betroffenen nicht sehr groß, aber die Unterscheidung hat doch den Vorzug, daß sie auch den Theoretikern, die sich aus dem Banne des Vergeltungsgedankens nicht befreien können, die Annahme der zum Schutze der Gesellschaft notwendigen Maßregeln möglich macht. Eine äußerlich scharfe Scheidung könnte dadurch herbeigeführt werden, daß die Strafen von den Gerichten verhängt, die „sichernden Maßnahmen" von den Verwaltungsbehörden angeordnet werden. Das ist unbedenklich freilich nur, wenn einmal die Voraussetzungen für die Anwendung der sichernden Maßnahmen von dem Gericht festgestellt, dann aber auch die Verwaltungsbehörden verpflichtet werden, die Folgerung aus dieser Feststellung zu ziehen. Dann bilden die Sicherungsmaßregeln eine im sozialen Interesse dringend notwendige Ergänzung des Strafrechts, namentlich auch da, wo das Strafrecht seiner Natur nach versagt. Der Geisteskranke kann nicht bestraft werden. Er kann aber geradezu gemeingefährlich sein. Dann kann auch heute schon die Verwaltungsbehörde seine Verwahrung in einer Heil- oder Pflegeanstalt anordnen. Aber das Gericht kann das nicht zur Pflicht machen. Das hat sich praktisch als empfindlicher Übelstand herausgestellt. Auch hier schafft der Entwurf die wünschenswerte

Änderung. Das gleiche gilt von den zwar nicht unzurechnungsfähigen, aber doch geistig minderwertigen Personen. Bei ihnen ist die Strafe regelmäßig zwecklos, weil die auf normale Menschen berechnete Beeinflussung des Willens versagt. Sie können aber in hohem Grade gemeingefährlich sein, darum hat der Entwurf eine nach Verbüßung der Strafe mögliche Sicherheitsverwahrung vorgesehen. Diese von vornherein an die Stelle der Strafe treten zu lassen, wäre wohl das am meisten Empfehlenswerte. Ebenso können Trunksüchtige und wegen Trunkenheit Freigesprochene nach den Vorschriften des Entwurfes in Trinkerheilanstalten untergebracht werden. Auch das ist im Interesse des Schutzes der Gesellschaft als ein wirklicher Fortschritt anzusehen.

III.

Mit dem möglichst energischen Schutz der Gesellschaft sind die Anforderungen keineswegs erschöpft, denen ein wirklich soziales Strafrecht genügen muß. Die Gesellschaft kann keinem ihrer Mitglieder ein Übel zufügen, ohne darunter selbst zu leiden. Sie muß deshalb diese Übelzufügung auf das möglichst geringe Maß zurückführen.

Daran zweifelt heute niemand, daß die Verstümmlungsstrafen und die Todesstrafe, wie sie frühere Jahrhunderte übten, eine grauenhafte Verwüstung nationaler Werte bedeutete. Aber auch die jetzt das Strafrecht beherrschende Freiheitsstrafe legt wertvolle wirtschaftliche Kräfte lahm, nicht nur durch ihre Ausschaltung während des Strafvollzuges. In vielen Fällen macht die Bestrafung den Bestraften sozial dauernd weniger wertvoll, indem sie ihn daran hindert, das seinen Kräften entsprechende Arbeitsgebiet wiederzugewinnen. Wie groß dieser Schaden ist, wissen die Fürsorgevereine für entlassene Strafgefangene ganz genau. Hinzu kommen die Gefahren des Strafvollzuges selbst, die in der Bezeichnung der Gefängnisse als der wahren Hochschulen des Verbrechens einen übertriebenen, aber leider nicht immer ungerechtfertigten Ausdruck finden. Und endlich sind die unerwünschten Reflexwirkungen der Strafe auf ganz unschuldige Personen nicht zu unterschätzen. Die Familie des Schuldigen erleidet durch seine Bestrafung schwere moralische und wirtschaftliche Schäden, oft genug fällt sie der Armenpflege anheim. Vielleicht werden deshalb die Menschen einer späteren Zeit mit dem gleichen schaudernden Mitleid auf unsere Strafrechtspflege blicken, wie wir auf die früherer Jahrhunderte. Gleichwohl ist die Beseitigung der Freiheitsstrafe zurzeit eine utopische Forderung. Wie technische können auch soziale Fortschritte wohl vorausgeahnt, aber nicht verwirklicht werden, solange die Bedingungen dafür nicht gegeben sind. Um so mehr aber muß jede Zeit bemüht sein, die erkannten Übelstände mit den wirklich zur Verfügung

stehenden Mitteln zu bekämpfen. Dazu muß freilich über das Strafrecht hinausgegangen werden. Es ist und bleibt stets die ultima ratio, deren Anwendung, wenn auch nicht ausgeschaltet, so doch eingeschränkt werden kann durch Bekämpfung der Verbrechensursachen. Daß bei jedem Verbrechen der wahrhaft Schuldige die Gesellschaft sei, ist eine arge Übertreibung, in der aber doch ein Stück Wahrheit steckt. Jedes Verbrechen ist das Ergebnis der Einwirkung äußerer Reize auf eine menschliche Individualität. Auch die idealste Gesellschaftsordnung kann weder diese Reize beseitigen noch alle Menschen widerstandsfähig gegen sie machen. Dennoch ist eine erhebliche Beeinflussung möglich. Die an den Einzelnen gestellten Forderungen müssen so beschaffen sein, daß jeder Vernünftige sie innerlich als berechtigt anerkennt. Die äußere Anerkennung läßt sich wesentlich erleichtern durch günstigere Ausgestaltung der Lebensbedingungen und Einwirkung auf die noch bildungsfähige Persönlichkeit. Die Aufgaben der Wirtschafts- und der Kriminalpolitik fallen hier zusammen. Sie im einzelnen zu formulieren, fiele aus dem Rahmen dieser Skizze heraus. Hier muß es genügen, auf die Forderungen hinzuweisen, die an das Strafrecht gestellt werden können.

Wenn man sich der Überzeugung nicht verschließt, daß die Freiheitsstrafe von übeln Nebenwirkungen durchaus nicht frei ist, so erscheint es als erstes Gebot, möglichst selten von ihr Gebrauch zu machen. Das kann erreicht werden durch häufigen Gebrauch der Geldstrafe. Es muß unbedingt gefordert werden, daß, wo mäßige Freiheitsstrafen angedroht sind, stets auch Geldstrafe zur Wahl steht. Sie ist, richtig gehandhabt, ein sehr wirksames Beeinflussungsmittel. Zunächst soll sie den Unbemittelten nicht zu schwer und den Bemittelten nicht zu leicht treffen. Wichtiger noch ist, daß sie wirklich vollzogen und nicht nachträglich doch noch in eine Freiheitsstrafe umgewandelt wird. Das heute schon angewendete System der Ratenzahlung kann noch weiter ausgebildet werden, bei kleinen und bei großen Strafen. Denn gerade die öftere Wiederholung der Strafleistung gestaltet den Eindruck der Bestrafung sehr nachhaltig. Ferner kann die Zahlung, wie das auch heute schon landesrechtlich geschieht, durch Abarbeitung ersetzt werden. Dann gibt es kaum noch unbeibringliche Geldstrafen, so daß man sich wohl ohne Gefahr dazu entschließen könnte, in solchen Fällen äußerster Not lieber auf die Bestrafung zu verzichten, als den wirklich ganz Leistungsunfähigen ins Gefängnis zu schicken.

Als weiteres Mittel kommt der Aufschub der Vollstreckung erkannter Freiheitsstrafen in Betracht. Nach langem, heftigem Widerstand hat sich diese Forderung in Gestalt der bedingten Begnadigung in allen deutschen Staaten durchgesetzt. Die Strafe wird einstweilen nicht vollzogen und ganz erlassen, wenn während einer längeren Bewährungsfrist neue straf-

bare Handlungen unterblieben sind. Bei einer neuen Bestrafung dagegen wird auch die bisher ausgesetzte Strafe ihrem ganzen Umfange nach fällig. Das ist heute eine Verwaltungsmaßregel. Ob an ihre Stelle nicht besser die Anordnung durch den Richter in Gestalt der bedingten Verurteilung tritt, ist eine mehr technische Frage, auf deren Entscheidung kein übermäßiger Wert gelegt werden sollte.

Von größter Bedeutung aber ist, daß Strafen überhaupt vermieden werden, wo andere Mittel einen besseren Erfolg versprechen, wie das die Erziehung des noch Erziehungsfähigen tut. Dieser Gedanke muß in der Reform des Jugendstrafrechts vor allem verwirklicht werden. Daß man, wie das geltende Recht es will, mit milden Strafen auskommen könne, ist eine durch die stets anwachsende Jugendkriminalität praktisch widerlegte Annahme. Auch für diese Reformforderungen sind die Aussichten günstig. Daß man Jugendliche anders behandeln müsse als Erwachsene, ist schon so sehr allgemeine Überzeugung geworden, daß beinahe in ganz Deutschland, einstweilen neben dem Gesetze, die Einrichtung besonderer Jugendgerichte vor sich gegangen ist. Auch über die erforderlichen Änderungen der Gesetzgebung ist im allgemeinen Einigkeit erzielt. Heraufsetzung des Alters der Strafmündigkeit auf mindestens 14 Jahre, Absehen von Bestrafung auch bei älteren Personen (bis mindestens 18 Jahre), wenn ihnen die für die Würdigung der Tat und der zu erwartenden Strafe erforderliche geistige und sittliche Reife fehlt; dafür ausgiebige Überwachung der Erziehung im Hause oder in besonderen Erziehungsanstalten, Zulässigkeit von Schutzaufsicht und anderen Fürsorgemaßregeln — das sind die Gedanken, von denen das Strafrecht der Zukunft beseelt sein wird.

Auch der Strafvollzug selbst muß nach sozialen Forderungen gestaltet werden. Sie zu formulieren ist einfach: die Strafe darf den Bestraften nicht der Gefahr sittlicher Verderbnis aussetzen, sie muß seine Anpassungsfähigkeit an die Forderungen der Gesellschaft erhöhen. Die Erfüllung dieser Forderungen ist dafür um so schwieriger. Vielleicht ist sie überhaupt nicht möglich, wenn wir nicht wenigstens für erstmalig Bestrafte alles andere hinter den Gedanken der sozialen Erziehung zurücktreten lassen. Ein Vorbild dafür könnten die amerikanischen Reformatories abgeben, die freilich einstweilen in Deutschland mehr Gegner als Freunde gefunden haben. Daß gleichwohl die Mehrzahl unserer Strafvollzugsbeamten vor keiner Mühe zurückschrecken, die gerade aus ihren Kreisen heraus besonders stark betonten Aufgaben des Strafvollzuges der Lösung näher zu bringen, muß dankbar anerkannt werden. Ein nicht zu unterschätzendes Hindernis dabei bildet der Mangel an reichsrechtlicher Regelung des Strafvollzuges. Aber ein neues Strafgesetzbuch wird auch ein Reichsstrafvollzuggesetz nach sich ziehen.

Die Verbüßung der Strafe muß endlich, sobald es feststeht, daß sie ihren Zweck erreicht hat, aufhören, auf dem Leben des Verurteilten zu lasten. Im sozialen Interesse muß die Möglichkeit der Rehabilitation gewährleistet sein. Praktisch bedeutet das: nach einer längeren Frist der Straflosigkeit müssen die früheren Strafen aus den Strafregistern verschwinden. Auch das wird ziemlich allgemein, auch von den Entwürfen, als berechtigte Forderung anerkannt.

IV.

Der Krieg hat die Durchführung der Strafrechtsreform unterbrochen. Daß sie nach dem Friedensschlusse wieder aufgenommen und sich dann in den gleichen Bahnen bewegen wird, steht mit Sicherheit zu erwarten. Neue Richtlinien werden sich aus den Kriegserfahrungen gerade für das Strafrecht kaum gewinnen lassen. Aber je größer die Anforderungen an die soziale Leistungsfähigkeit durch ihn geworden sind, auch wenn er den denkbar günstigsten Ausgang nimmt, um so bewußter muß auch das Strafrecht seine soziale Aufgabe: Schutz der Gesellschaft unter Schonung der wirtschaftlichen Kräfte, verfolgen. Namentlich das nötige Haushalten mit der Volkskraft wird ganz besonders in den Vordergrund treten. Deren Erhaltung wird ganz wesentlich bedingt durch die Entwicklung der heranwachsenden Generation. Jugendschutz im weitesten Sinne des Wortes ist deshalb eine der dringendsten Forderungen. Für das Strafrecht bedeutet das nicht nur Ersatz der Strafe durch Erziehung, sondern überhaupt Fernhaltung aller Schädlichkeiten. Kindermißhandlungen sind strenger zu verfolgen wie bisher. Die Fürsorgeerziehung der Verwahrlosten muß in weiterem Umfange stattfinden. Die Unterstützung bedenklicher Neigungen der Heranwachsenden muß bekämpft werden. Der Ausschank alkoholischer Getränke, der Verkauf von Tabak an Unerwachsene muß verboten werden. Die Zulassung zu anderen als ausdrücklich auf die Jugend berechneten Kino- und Varietétheatervorstellungen ist zu untersagen. Ebenso muß die Verbreitung von Schundliteratur strafbar sein. Wie überall, so ist auch hier die Aufgabe des Strafrechts nur eine sekundäre. Aber die Hervorhebung der Wichtigkeit der Pflichten gegen die Jugend durch Strafandrohung für ihre Verletzung darf nicht unterbleiben. Wir dürfen uns nicht scheuen, auch von dem Feinde zu lernen; so kann uns das englische Jugendstrafgesetz (Children's Act von 1908) manchen Anhalt bieten. Auf der anderen Seite muß durch Förderung gesunder Spiele, Unterstützung der Freude am Naturgenuß usw. die Entwicklung positiv gefördert werden. Das sind ja keine neuen Dinge, aber das zum Teil schon Vorhandene ist der durchdachten Weiterbildung bedürftig und fähig.

Nicht minder ernst zu nehmen ist der Kampf gegen Arbeitsscheu, Landstreicherei und Prostitution. Man kann diese Krebsgeschwüre kaum je ganz ausrotten, am wenigsten durch Strafbestimmungen. Diese können nur den mit wirtschaftlichen Mitteln zu führenden Feldzug einigermaßen unterstützen, am besten wohl durch sichernde Maßnahmen. Auch dazu gehört freilich ein weit sorgfältigeres Eingehen auf die Umstände des einzelnen Falles, als das bisher geübt wird. Namentlich die stärkste von unseren Künsten, die ausgiebige Verwendung des Arbeitshauses, ist ein zweischneidiges Schwert. Wer im Arbeitshause war, ist dadurch nicht gerettet worden, sondern meist für das wirtschaftliche Leben vollständig verloren gegangen. Man beginnt eben heute mit der Erziehung zur Arbeit erst, wenn das längst ein hoffnungsloses Unternehmen geworden ist. Aber das läßt sich ändern. Die Vorschläge der Entwürfe weisen auf den richtigen Weg hin. Die Maßregel muß früher angewendet werden, ob als Strafe, ob nach der Strafe als sichernde Maßnahme — das ist eine mehr theoretisch als praktisch interessierende Streitfrage. Wichtig ist nur, daß der Vollzug längere Zeit dauern kann und seinem eigentlichen Zwecke besonders angepaßt wird, ohne damit dem Betroffenen das Brandmal völliger sozialer Verkommenheit aufzudrücken. Natürlich muß den Entlassenen hilfreiche Hand gereicht werden, am besten durch eine möglichst individuell zu gestaltende Schutzaufsicht.

Weiter muß die Erhaltung der Volkskraft gesichert werden durch Bekämpfung der ihr drohenden Gefahren. Medizin und Hygiene wirken darauf mit äußerster Anstrengung und gutem Erfolge hin. Aber auch dem Strafrecht erwächst daraus manche Aufgabe. Nicht nur bei der Jugend, auch bei den Erwachsenen ist die Alkoholgefahr groß. Bestrafung der Trunkenheit, nicht weil sie Ärgernis erregt hat, sondern weil sie eine Gefährdung der Rechtsgüterwelt bedeutet, ist notwendig. Die in trunkenem Zustande begangenen Verbrechen bedürfen einer besonderen Behandlung, die Trunksüchtigen müssen in Heilanstalten untergebracht werden — auch darin befinden sich die Entwürfe auf gutem Wege, wenn auch die Behandlung der Trunkenheit als solcher noch einiger Verschärfungen bedürfen wird.

Bekannt ist ferner die verheerende Wirkung der Geschlechtskrankheiten. Auch hier kann die Bekämpfung durch das Strafrecht unterstützt werden, denn kaum bei einer anderen Krankheitsgruppe sind bewußte Übertragungen so häufig wie hier. Daß sie auch heute schon als Körperverletzungen bestraft werden könnten, ist fraglos. Aber daß es fast niemals geschieht, dürfte doch als Beweis dafür gelten, daß hier eine ausdrückliche Strafandrohung notwendig ist.

Die Erhaltung der Volkskraft fordert einen nach Quantität und Qualität ausreichenden Nachwuchs. Die Tatsache des Geburtenrückgangs war schon vor dem Kriege eine für die Mehrzahl der Kulturvölker unheimliche Erscheinung. Sie wird es nach dem Kriege, den ungeheuren Menschenverlusten erst recht werden. Ihre wichtigsten Ursachen sind zu suchen in der durch Krankheiten, besonders Geschlechtskrankheiten, veranlaßten Zeugungsunfähigkeit auf der einen, dem mangelnden Zeugungswillen auf der anderen Seite. Er findet seinen Ausdruck entweder in dem Prohibitivverkehr oder in der Fruchtabtreibung. Daß auch hier dem Strafrechte eine wichtige Aufgabe gestellt sei, wird vielfach behauptet. Dem Prohibitivverkehr gegenüber sind Strafmaßregeln natürlich ausgeschlossen. Man kann daran denken, und hat das auch versucht, den Verkauf oder wenigstens die Ankündigung der mechanisch die Empfängnis verhindernden Mittel zu bestrafen. Das ist aber nicht unbedenklich, denn die am meisten verwendeten sind zugleich die besten Schutzmittel gegen geschlechtliche Ansteckung und deshalb ebenso nützlich wie anderseits schädlich. Zudem würde die Unmöglichmachung des Gebrauches nur zu einer mehr oder minder perversen Form des Geschlechtsverkehrs oder zu einer starken Zunahme der Abtreibungen führen. Und wie wenig das Strafrecht diesen gegenüber ausrichten kann, ist hinlänglich bekannt. Die Häufigkeit der Handlung, über die nicht der Kriminalstatistiker, sondern nur der erfahrene Arzt einigermaßen sichere Auskunft geben kann, die verhältnismäßige Seltenheit der eigentlich nur zufällig einmal eintretenden Bestrafung, die keineswegs besonders antisoziale Gesinnung der Täterinnen, nach ärztlicher Meinung erheblich mehr Ehefrauen als außerehelich Geschwängerte, lassen die Anwendung harter Strafen im einzelnen Falle sehr bedenklich erscheinen. Es handelt sich eben in den meisten Fällen um einen wirklichen wirtschaftlichen Notstand, die Schwierigkeit der Aufziehung des Kindes. Darum können hier nur wirtschaftliche Mittel helfen. Von dieser Überzeugung aus hat man gerade in der neuesten Zeit die Abschaffung der Bestrafung überhaupt gefordert. Das wird nun wohl nicht geschehen, aber zu erwarten ist weit eher eine Herabsetzung als eine Erhöhung der Strafen. Daran wird auch der durch die Folgen des Krieges geschaffene neue Zustand kaum etwas ändern.

Um die Qualität des Nachwuchses zu heben, ist neuerdings als eine dringende Forderung der „Eugenik" die Verhinderung der Fortpflanzung bei Personen gefordert worden, deren Abkömmlinge wahrscheinlich minderwertig sein würden. Als Mittel dazu wird die Sterilisierung empfohlen, die technisch wenigstens beim Manne leicht durchführbar, nur die Fähigkeit zur Zeugung, nicht die zum Geschlechtsverkehr beseitigen würde. Einstweilen würde die Vornahme der erforderlichen Operation noch straf-

bar sein. Sie freizugeben scheint recht bedenklich. Denn einmal sind die Tatsachen der Vererbung noch bei weitem nicht sicher genug festgestellt, um auf sie so einschneidende Maßregeln zu stützen, um so mehr, als in einem hochentwickelten Kulturleben doch die geistige Leistungsfähigkeit keine geringere Bedeutung hat wie die körperliche. Allerdings gibt es auch eine ganze Reihe von Fällen, in denen gerade die zu erwartende geistige und sittliche Minderwertigkeit des zu erwartenden Nachwuchses diese Maßregel nahelegen könnte. In der Tat hat man in einer Reihe amerikanischer Staaten Gesetze erlassen, die Sterilisierung von gefährlichen Verbrechern als Sicherungsmaßregel zuzulassen. Auch in der Schweiz ist man diesem Gedanken praktisch nähergetreten. Ein Urteil über den Erfolg ist erst nach Jahrzehnten möglich. Einstweilen dürften die naheliegenden Bedenken gegen die Einführung ähnlicher Gesetze in Deutschland überwiegen. Das Entscheidende ist auch hier die Unsicherheit des Vererbungsproblems. Die Untersuchungen über die Bedeutung der Vererbung und des Milieu bei dem Verbrechertum haben erst eben begonnen. Bevor sie zu einigermaßen zuverlässigen Ergebnissen geführt haben, wäre eine Stellungnahme des Gesetzgebers voreilig. Zudem würde sie wahrscheinlich zu spät kommen. Denn ehe die Gefährlichkeit des Verbrechers festgestellt werden kann, wird Nachkommenschaft von ihm vorhanden sein, die nicht weniger belastet wäre als die später erzeugte. Dieser späteren Zeugung aber würde durch Anwendung der auch sonst erforderlichen Sicherungsmaßregeln ebensogut vorgebeugt werden, wie durch Sterilisierung.

Für das Strafrecht hat der Krieg kaum neue Probleme geschaffen. Aber die Notwendigkeit, mit der Lösung der früher schon erkannten nun wirklich Ernst zu machen, dürfte er gelehrt haben. Möge das der bevorstehenden Strafrechtsreform gründlich zugute kommen.

9.

Die Bedeutung der Arbeiterbewegung für die Rechtsentwicklung.

Von **Th. Brauer**, Köln a. Rh.,
Schriftleiter des Zentralblattes der christlichen Gewerkschaften.

1. Die von den Auffassungen des 18. Jahrhunderts beeinflußte Gesetzgebung stellte Staat und Individuum unmittelbar und ohne Zwischenglieder einander gegenüber. Für den damals in der Entstehung begriffenen Lohnarbeiterstand bedeutete das vor allem den Fortfall des Rückhaltes, den die Gesellenschaft an der Zunft gehabt hatte. Das Unnatürliche und Ungeschichtliche der neuen Ordnung kam alsbald darin zum Ausdruck, daß sich Arbeiterverbindungen im Gegensatz zum bestehenden Recht bildeten. England hatte 1824 seine erste tiefer schürfende Gewerkvereinsdebatte im Parlament. Darin suchten selbst Freunde der Arbeiter die Nutzlosigkeit allen Verbindungswesens in der Form von Gewerkvereinen mit dem Hinweis auf die Malthusschen Lehren und die Naturgesetzlichkeit des Spiels und Gegenspiels von Angebot und Nachfrage darzutun; die Arbeit galt ihnen als eine Ware wie jede andere, also auch den Gesetzen unterworfen, die für die Warenpreisentwicklung maßgebend sind. Immerhin konnte man nach diesen Lohnfondstheoretikern die Arbeiterverbindungen dulden, jedoch nur unter scharfer Abgrenzung ihrer Kompetenzen dem Einzelnen gegenüber, damit dieser nicht in der Verwertung seiner Arbeitskraft oder in seinem Glücksstreben gehemmt werde. Andere dagegen wollten das Koalitionsverbot aufgehoben wissen, nicht etwa, weil sie eine reiche Entfaltung des Verbindungswesens wünschten, sondern weil sie, im Gegenteil, so die Koalitionen zu beseitigen hofften. Diese seien eben nicht das Ergebnis einer natürlichen Entwicklung, sondern eine gewaltsame Reaktion auf die strengen Unterdrückungsmaßnahmen der Gesetzgebung. Würden letztere fallen, so schwinde auch das Bedürfnis zur Koalition ganz von selbst dahin. Die englischen Gewerkvereine sind dann zunächst eine kurze Zeit geduldet worden, um später aufs neue durch Gesetz und Recht unterdrückt zu werden. Die Folge war jenes Aufflackern revolutionären Geistes in der englischen Arbeiterschaft, das in der Chartistenbewegung der dreißiger und vierziger Jahre des vorigen Jahrhunderts zu hellem Brand emporloderte. Erst nachdem die Gesetzgebung dem

organisatorischen Streben der Arbeiterschaft Verständnis entgegenbrachte, ging diese in geordneten Bahnen und leistete Gewaltiges für Arbeiter und Volksgesamtheit: Das Recht hatte den normalen Zustand anerkannt.

Es ist nur natürlich, daß die Arbeiterbewegung in allen anderen industriell umgeschaffenen und umgestalteten Ländern eine ähnliche Entwicklung zeigte. Weniger vielleicht in der äußeren Abfolge der Ereignisse, als vielmehr im Drängen wesentlich gleicher Bestrebungen auf dem Untergrund des organisatorischen Lebens. Mehr instinktiv als bewußt ging die neuzeitliche Lohnarbeiterschaft allenthalben auf zweierlei aus: sie suchte Schutz in den Stürmen der vor sich gehenden gesellschaftlichen Umwälzung, und sie forderte angemessene Wertung ihrer Stellung und ihrer Leistungen im gesellschaftlichen Leben. Sie handelte uralter Überlieferung gemäß, wenn sie ihre Ziele auf dem Wege des Zusammenschlusses zu erreichen strebte. Ihr gegenüber aber stand das, was seither als Gesellschaft galt, mit gesellschaftlichen Auffassungen, die auf die neu aufkommende Schicht nicht eingestellt waren. Sozial und politisch mußte die Erfüllung der Arbeiterforderungen eine unabsehbare Verschiebung in den bestehenden Beziehungen bringen, wirtschaftlich wollte aus einem Produktionselement (der „Ware" Arbeit) ein Produktionsfaktor mit eigenem Willen werden, was die besagte Verschiebung erst recht bedenklich erscheinen ließ. War das nicht eine Umwertung bedeutsamster Werte?

An dem, was zwischen dem Ausgangspunkt der Arbeiter bei ihren ersten instinktiv aufgestellten Forderungen und den bis heute erreichten unmittelbaren und mittelbaren Zugeständnissen auf dem Gebiete der Rechtsordnung liegt, läßt sich die Einwirkung der Arbeiterbewegung auf die Rechtsentwicklung feststellen. Nicht zuletzt kommt es dabei auch auf die Art an, wie das Recht sich zu den Verbindungen der Arbeiter stellte. Diese waren ja das Mittel zur Erreichung des den Arbeitern vorschwebenden Zieles.

2. Wie jede neu aufkommende Bewegung, so trat auch die Arbeiterbewegung mit dem Willen auf, Radikalreformen herbeizuführen. Im Mittelpunkt derselben stand in den europäischen Ländern der Gedanke der Aufhebung der gesellschaftlichen Unterschiede, der Klassen. Als Mittel dazu sollte die Einflußnahme der Arbeiter auf das Organ der Gesellschaft, auf den Staat, dienen, die nach der bekannten Formel des deutschen Sozialismus notfalls bis zur Diktatur des Proletariats zu steigern wäre. 1848, das Jahr der Revolution, an der erstmals auch die Arbeiterbewegung teilnahm, förderte diese Richtung mit dem gewaltigen Übergewicht seiner verfassungspolitischen Bestrebungen. Tatsächliche rechtspolitische Ergebnisse vom Standpunkt der Arbeiterbewegung aus brachten das Revolutionsjahr und seine nächsten Nachfolger in Deutschland nicht. Der sich wissen-

schaftlich nennende Sozialismus sog sich aber voll an den Erinnerungen dieser Zeit. Noch um die Wende der fünfziger Jahre spricht Lassalle von den Gewerkvereinen als dem vergeblichen Versuch der Ware Arbeit, sich als Mensch zu gebärden, obwohl gerade diese Einrichtungen in England eben dabei waren, der Arbeiterbewegung freien Spielraum und damit den Arbeitern eine rechtlich besser begründete Stellung im staatlichen und gesellschaftlichen Zusammenleben zu verschaffen. Die Lassallesche Periode der deutschen Arbeiterbewegung verdient jedoch Beachtung wegen der Eigenart ihrer Agitation für das allgemeine Wahlrecht und des Einflusses, den sie auf die Wahlrechtsbewegung ausgeübt hat.

Das allgemeine Wahlrecht war eine der Hauptforderungen sowohl der englischen Chartisten wie der französischen Demokratie gewesen, während der französische Sozialismus ebenso wie der marxistische den Nachdruck mehr sei es auf kommunistische Forderungen, sei es auf wirtschaftliche Kritik und Folgerungen legte. Der bestehende Staat wurde von beiden Seiten fallen gelassen. Ganz anders bei Lassalle. Er rief den Arbeitern zu: „Ihre, der ärmeren Klassen, große Assoziation — das ist der Staat!" Damit das aber in die Erscheinung trete, verlangt er das allgemeine und direkte Wahlrecht, das den Arbeitern den erforderlichen Einfluß auf das Staatsleben verschaffen werde. Der Staat muß in den Dienst der Arbeitermassen gestellt werden. „Die Vertretung des Arbeiterstandes in den gesetzgebenden Körperschaften Deutschlands — dies ist es allein, was in politischer Hinsicht seine legitimen Interessen befriedigen kann." Lassalle war unter der Voraussetzung, daß sich dies Ziel erreichen lasse, bereit, selbst die Monarchie anzuerkennen. Wieweit diese erste deutsche Arbeiterbewegung tatsächlichen Einfluß auf die Einführung des allgemeinen Wahlrechts gehabt hat, läßt sich mit aller Bestimmtheit nicht feststellen. Bismarcks Beziehungen zu Lassalle aber und sein Interesse an der Arbeiterfrage in der Lassalleschen Auffassung sind bekannt. Ihm erschien „die Aktion der gegenwärtig herrschenden Staatsgewalt als das einzige Mittel, der sozialistischen Bewegung in ihrer gegenwärtigen Verirrung Halt zu gebieten und dieselbe insbesondere dadurch in heilsame Wege zu lenken, daß man realisiert, was in den sozialistischen Forderungen als berechtigt erscheint und in dem Rahmen der gegenwärtigen Staats- und Gesellschaftsordnung verwirklicht werden kann". Dementsprechend rechtfertigte Bismarck die Einführung des allgemeinen, gleichen Wahlrechts als das Mittel, um die gesunden Elemente, welche den Kern und die Masse des Volkes bilden, wieder in Berührung mit der höchsten Gewalt zu bringen.

Zumindest sind daher gewisse ideelle Beziehungen zwischen dem Aufkommen der Arbeiterbewegung und der Wahlrechtseinführung unverkennbar.

3. Die Einführung des allgemeinen, gleichen Wahlrechts hat nicht nur insofern Einwirkungen der Arbeiterbewegung auf die Rechtsbildung nach sich gezogen, als nunmehr die Vertreter dieser Bewegung Einfluß auf die Gesetzgebung und damit auch auf die Rechtsbildung erlangten: sie leitete vielmehr auch unmittelbar eine Rechtsumwälzung ein. Seither war die Wahlberechtigung, d. h. also die Betätigung als Staatsbürger, in der Hauptsache vom Vorhandensein dinglicher (materieller, sachlicher) Interessen an der Entwicklung des Staatswesens auf seiten des Wahlberechtigten abhängig. Bei dieser Sachlage blieb der besitzlose Lohnarbeiter bloßes Objekt der Gesetzgebung, was naturgemäß auch rechtlich seinen Ausdruck fand. Nunmehr rückte, anstelle des dinglichen Bürgerinteresses an der Staatsentwicklung, das soziale Interesse des Staates an der Entwicklung der verschiedenen Volksschichten in den Mittelpunkt der Wahlbetätigung. Damit war die Möglichkeit gegeben, was Bismarck bewußt erstrebte, den „Wandlungen der Produktions-, Verkehrs- und Preisverhältnisse" durch Gesetzgebung und Verwaltung Rechnung zu tragen. Unmittelbare Anklänge an die in der Arbeiterbewegung lebenden Auffassungen enthält der Bismarcksche Ausspruch, der sich gegen „das Anweisen des Schwachen auf seine eigenen Kräfte und auf Privathilfe" wendet. An die Staatshilfe für die Arbeiter als die wirtschaftlich Schwächsten appellierte die damalige Arbeiterbewegung sowohl sozialistischer wie christlichsozialer Richtung immer wieder. Nunmehr war dazu die Bahn geebnet: die liberalistische (manchesterliche) Auffassung von der Arbeit als einer Ware wie jede andere war, durch die Hinaufhebung der Arbeiterklasse in die gleichberechtigte Mitwirkung am Staatsleben, von der sozialen Wertung des Trägers der Arbeitskraft als Mensch und Staatsbürger verdrängt worden.

4. Gedankengänge aus der christlichsozialen Arbeiterbewegung sind es, die aus der Bismarckschen Auffassung von der Sozialpolitik in ihren Beziehungen zu anderen Zweigen staatlicher Tätigkeit sprechen. Bismarck hatte von jeher für den Zusammenhang zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik ein offenes Auge und kam damit den in genannter Richtung der damaligen Arbeiterbewegung vorherrschenden Strömungen und Bestrebungen durchaus entgegen. Die rechtliche Seite der Sache kommt zum Ausdruck in der christlichsozialen Anschauung von der ausgleichenden Gerechtigkeit, die den eben erwähnten Zusammenhang begründete. Der Staat hat, das war der gleichlaufende Standpunkt der christlichsozialen Arbeiterbewegung und Bismarcks, die Aufgabe, kräftig für diejenigen einzutreten, die ohne seine Mitwirkung enterbt sein würden. Wie die Handels-, die Eisenbahn-, die Steuerpolitik, so sollte auch die Sozialpolitik dazu dienen, alle Klassen der Bevölkerung enger mit dem Reiche zu ver-

knüpfen. In der kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881, mehr aber noch in der Begründung des Gesetzentwurfs über die Unfallversicherung vom Jahre 1882 finden sich deutliche Anklänge an die christlichsozialen Gedankengänge vor. Für die Unfallversicherung trifft das auch hinsichtlich der Form zu, indem die Regierungsvorlage diese Versicherung berufsgenossenschaftlich (amtliche Vertretung der verschiedenen Erwerbsschichten und -klassen) aufgebaut wissen wollte: das berufsgenossenschaftliche Zusammenwirken mit öffentlichrechtlicher Wirkung stand von jeher im Programm der damaligen christlichsozialen Arbeiterbewegung. Der Regierungsentwurf fand in diesem Punkte keine Verwirklichung.

Das Wesen der Bismarckschen Sozialpolitik spricht sich am besten in den Sätzen ihres Schöpfers im Reichstag (1881) aus: „Ich hoffe, daß auch bei den bisher Schutzlosen im Staate sich die Überzeugung aus der Praxis allmählich einbürgert, daß der Staat nicht bloß sich ihrer erinnert, wenn es gilt, Rekruten zu stellen, oder wenn es gilt, Klassensteuern zu zahlen, sondern daß er auch an sie denkt, wenn es gilt, sie zu schützen und zu stützen, damit sie mit ihren schwachen Kräften auf der großen Heerstraße des Lebens nicht übergerannt und niedergetreten werden." Die Arbeiterversicherung schuf gewissermaßen das Recht auf ein Existenzminimum für den in fremden Diensten Tätigen im Falle gewerblicher Schädigung und für das Alter. Damit war durch öffentlichrechtliche Bestimmung der Sondercharakter der Arbeitskraft scharf herausgestellt und die Schaffung und Pflege sozialen Rechts von Staats wegen überhaupt angebahnt.

5. Immerhin war der vollständige Übergang von der individualistischen Rechtsauffassung zu der sozialen der nachbismarckschen Zeit vorbehalten. Den eigentlich entscheidenden Schritt dazu bildete die Einführung des Arbeiterschutzes in seiner besonderen deutschen Eigenart, Begründung und Zielsetzung. Zwar war auch diese Seite staatlicher Sozialpolitik bereits in den siebziger Jahren von Bismarck ins Auge gefaßt und zur Bearbeitung vorgesehen worden. Die Ereignisse, die der Gründerzeit folgten, ließen den Kanzler aber von der Verwirklichung seiner Pläne absehen. Der sozialpolitische Frühling unter dem jungen Wilhelm II., dem mit feinem Verständnis, mit genialer Einfühlung und mit selbstloser Hingabe an die gleichen Ideale Freiherr von Berlepsch als Gehilfe zur Seite stand, setzte nun gerade mit einem herzhaften Bekenntnis zum Arbeiterschutz ein. Im Arbeiterschutz kommt die soziale Auffassung vom Staat und seinen Rechtsaufgaben zum schärfsten Ausdruck. Die Arbeiterschutzbestimmungen greifen zunächst in die Betriebsregelung ein, indem sie bis zu einer gewissen Grenze zwangsweise die Schonung des Trägers der Arbeitskraft, des Menschen, vom Arbeitgeber verlangen. Über dem privatwirtschaftlichen Interesse der Unternehmer an der Ausnutzung der Arbeitskraft steht letzten Endes

das Interesse von Staat und Gesellschaft am Menschen, der gegen eine schrankenlose Ausnutzung in Schutz genommen werden muß. Der Arbeiterschutz soll aber anderseits den Einzelnen im Interesse der Gesellschaft und des Staates auch vor sich selber schützen. Individualistische Auffassung verlangte ein unbedingtes Selbstbestimmungsrecht, ein Recht, gegebenenfalls auch sich selbst zu schädigen. Hier griff das neue Recht gegen den Einzelnen ein, der um der Gesamtheit, der Volksgesundheit, der Wehrkraft und schließlich des Familienlebens willen je nach Lage der Dinge des Schutzes vor sich selber nicht entraten kann. In der Gewerbeordnung des Jahres 1869 war noch die frühere liberale Theorie zur Geltung gekommen, die dem Einzelmenschen sagte, er sei als Einzelmensch ein Wirtschaftssubjekt und könne als solcher seine Arbeitskraft verkaufen, so gut es gehe. Gegenüber der inzwischen aufgekommenen industriellen Betriebsverfassung war die alte Theorie der reine Hohn. Was bedeutet denn in der Großindustrie der Einzelmensch mit seinem Wollen? Wo bleibt seine Selbstbestimmung, das Aufstellen persönlicher Bedingungen gegenüber der Macht von Riesenbetrieben? Weil aber dies die tatsächliche Sachlage, deshalb war es von so überragender Bedeutung, daß der kaiserliche Erlaß vom 4. Februar 1890 nicht bloß durch die Ankündigung des Arbeiterschutzes aus sozialen Rücksichten in die Betriebsentwicklung eingriff: er setzte sich im gleichen Atem auch für den „Anspruch (der Arbeiter) auf gesetzliche Gleichberechtigung" ein. Ein geistvoller Schriftsteller hat einmal die aus dieser Verbindung erfließenden Zukunftsmöglichkeiten wie folgt gezeichnet: „So gut vor hundert Jahren die Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung den Landmann mit der Parole befreite: Du mußt deine eigene Sache zu treiben haben, und du wirst ein anderer Mensch sein, wenn du deine eigene Sache zu treiben hast! — so besteht auch in der Industrie die Frage, ob es in alle Zeit nur fremde Arbeit ist, die von der Menge der Arbeiter und Angestellten getan werden muß, oder ob es die Möglichkeit gibt, verfassungsmäßig im Laufe vieler Jahre einen Zustand herbeizuführen, wie er im Staatswesen — vielleicht noch nicht vollständig, aber wie er dort doch im Laufe der letzten hundert Jahre entstanden ist, einen Zustand, wo aus Untertanen Bürger gemacht wurden. So gilt es auch für die Industrie, aus Industrieuntertanen Industriebürger zu gestalten . . ." Der kaiserliche Erlaß eröffnet selbst einen Ausblick auf diese Ausgestaltung des Wirtschaftsrechtes, wenn er ausführt, es seien „gesetzliche Bestimmungen über die Formen in Aussicht zu nehmen, in denen die Arbeiter durch Vertreter, welche ihr Vertrauen besitzen, an der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten beteiligt und zur Wahrnehmung ihrer Interessen bei Verhandlung mit den Arbeitgebern und mit den Organen meiner Regierung befähigt werden". Indessen geht der Erlaß an einer Voraussetzung vorbei, deren Erfüllung für die Durchführung

der in Aussicht genommenen gesetzlichen Maßnahmen wesentlich ist: nämlich an der Voraussetzung, daß eine geordnete Vertretung nur aus der zur Wahrnehmung ihrer Interessen bewußt organisierten Arbeiterschaft hervorgehen kann.

Der Zusammenhang der kaiserlichen Februarerlasse mit der Arbeiterbewegung ist unverkennbar. Er wird übrigens in dem einen derselben offen eingeräumt. Dieser will Erörterungen herbeiführen über die Möglichkeit, „denjenigen Bedürfnissen und Wünschen der Arbeiter entgegenzukommen, welche in den Ausständen der letzten Jahre und anderweit zutage getreten sind".

Demselben Gedankengang entsprang die Initiative zur Schaffung eines Gewerbegerichtsgesetzes, das fast gleichzeitig mit den Februarerlassen die deutsche Öffentlichkeit beschäftigte. Der neue Entwurf — er wurde am 28. Juni 1890 vom Reichstage angenommen — hatte gerade das vor früheren Vorlagen voraus, daß die Gerichte auch in den Dienst der Beilegung von Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis gestellt werden konnten. Wiederum also ist der Zusammenhang mit der Arbeiterbewegung unmittelbar gegeben. Und zwar nicht nur gedanklich, sondern diesmal auch durch die ausübende Praxis: die Erfahrung lehrt, daß sowohl die Errichtung als die Besetzung der Gewerbegerichte, letzteres soweit die Arbeiterschaft in Betracht kommt, durchweg einem von der organisierten Arbeiterbewegung ausgehenden Anstoß entspringt. Darin kommt das durch diese Bewegung in der Arbeiterwelt großgezogene Bedürfnis nach klaren Rechtsverhältnissen in bezug auf das Arbeitsverhältnis zum Ausdruck. Die Gewerbegerichtspraxis hat diesem Bedürfnis durch eine schnelle und verständliche Spruchpraxis Rechnung getragen. Damit ist unzweifelhaft auf die gesamte Rechtsprechung ein Einfluß im Sinne der Herbeiführung größerer Volkstümlichkeit ausgeübt worden. Wichtiger aber für die Rechtsentwicklung in der Zukunft ist eine andere Wirkung der Gewerbegerichte, die ohne den bewußten erzieherischen Einfluß der Arbeiterbewegung gar nicht denkbar gewesen wäre und ist. Es handelt sich um die Weckung und Verfeinerung eines wirklich sozialen Rechtsgefühls in der Arbeiterschaft und damit in weiten Kreisen der Bevölkerung überhaupt. Immer wieder ist — Ausnahmen bestätigen die Regel — den Arbeiterbeisitzern an den Gewerbegerichten das Zeugnis ausgestellt worden, daß sie sich alle erdenkliche Mühe gäben, die Rechtsprechung nicht einseitig zu beeinflussen. Vielmehr wurde dem sozialen Ausgleich zwischen den verschiedenen Erwerbsschichten nach Möglichkeit Rechnung getragen. Insofern kann eine günstige Beeinflussung auch der ganzen Verkehrssitten durch die Praxis der Gewerbegerichte nicht geleugnet werden, und deren Bedeutung für die Rechtsentwicklung ist ja bekannt. In einzelnen

Punkten überträgt sich allmählich ohne Zweifel aus dem Vergleich der Rechtsprechung der Gewerbegerichte und jener der ordentlichen Gerichte manche Anschauung auf die Art der Rechtsfindung allgemein. In dieser Hinsicht ließen sich sicherlich interessante Untersuchungen beispielsweise über die Wandlungen in der reichsgerichtlichen Rechtsprechung über das Wesen des Tarifvertrags vornehmen; ferner auch über die zunehmende Bedeutung des Gute=Sitten=Paragraphen. Der Einfluß der Gewerbegerichte auf die Errichtung weiterer Sondergerichte (Kaufmannsgerichte) ist bekannt.

Das übrige Ergebnis der kaiserlichen Februarerlasse war, neben den ersten Ansätzen auf dem Gebiete des internationalen Arbeiterschutzes, in der Hauptsache die Gewerbeordnungsnovelle vom Jahre 1891. Die weitere Entwicklung wurde durch die sozialpolitische Reaktion unter Stumms Führung (Zuchthausgesetz!) gehemmt. Mit der Distanz, die wir heute zu den Dingen haben, kann man vielleicht auch sagen, daß „die Zeiten noch nicht erfüllet" waren.

6. Die Zeit um die Jahrhundertwende und daran anschließend das erste Jahrzehnt dieses Jahrhunderts sind die Periode gewaltiger Erstarkung der organisierten Arbeiterbewegung und des bewußten Einlebens der Arbeiterschaft in die Einrichtungen der deutschen Arbeiterversicherung. Der Krieg ist zum Prüfstein für die Bismarcksche Auffassung geworden, daß die soziale Fürsorge des Staates die Arbeiter diesem annähern würde: die Probe ist glänzend bestanden. Wie aber die Arbeiterbewegung in ihrem — sozusagen — noch rohen Zustande ein Anstoß für die staatliche Sozialpolitik wurde, so hat sie, einmal bewußt an dieser mitwirkend, auf der Höhe ihres organisatorischen Schaffens aus dem Gedanken sozialer Reform heraus neue Wege der Rechtsbildung angebahnt, beschritten und aufgezeigt. Die gemeinsame Betätigung von Arbeitgebern und Arbeitern in den Einrichtungen der staatlichen Sozialpolitik regte eine gleichgeartete Betätigung auch auf anderen Gebieten an. Die beiden letzten Jahrzehnte haben ein gewaltiges Anwachsen der Tarifverträge gesehen und damit eine neue Phase des berufsgenossenschaftlichen Rechtes, deren Tragweite einstweilen noch gar nicht abzusehen ist. Manche Rechtsgelehrte und Schriftsteller verkünden im Zusammenhang damit ein kräftiges Wiederaufleben alten deutschen Rechtes auf ungeheuer verbreiteter Grundlage. Die allgemeinkulturelle Bedeutung dieser Entwicklung liegt auf der Hand. Der Augenblick scheint sich zu nähern, wo das Volk in seinen breitesten Schichten aus der Rechtsentfremdung der neueren Geschichtsepoche endlich wieder herausgerissen wird. Vielleicht ist es, unter diesem Gesichtswinkel gesehen, ein Vorteil, daß jene breitesten Schichten mehr oder weniger ohne kulturelle Überlieferung der Entwicklung gegenüber=

stehen: sie sind empfänglicher, voll frischer Initiative und frohen Wagemuts. Dessen aber bedarf es unbedingt, wenn die der sozialen Umschichtung entsprechende Umgestaltung des geltenden Rechtes nicht bloße Flickarbeit am Bestehenden, sondern wirklich organische Anpassung auch an das neu Gewordene werden soll. Unter diesem Gesichtswinkel können den Berufsorganisationen, und damit auch der Arbeiterbewegung, bedeutsamste Aufgaben schöpferischer Art erwachsen. Es erscheint nicht ganz ausgeschlossen, daß das Ringen um die rechtliche Stellung der Berufsvereine selbst eine geraume Zeit nach Friedensschluß ausfüllt, und daß von da eine „Neuorientierung“ — um ein heute viel gebrauchtes Wort anzuwenden — weiter Rechtsgebiete ihren Ausgangspunkt nimmt. Wenn von einem „Geist des Rechts“ überhaupt geredet werden kann, so scheint an diesem Punkte der Zusammenprall von romanistischem und germanistischem Rechtsgeist unvermeidlich. Wer als Volkswirtschaftler auf die Kämpfe um das sittliche Werturteil in der Volkswirtschaftslehre des neunzehnten Jahrhunderts zurückblickt und als Soziologe das neuerliche Wiederaufkommen des Zweckgedankens beobachtet, mag im Anschluß an den Weltkrieg die Aussicht auf Entwicklungen ähnlich denjenigen begrüßen, die die Zeit der Befreiungskriege vor hundert Jahren auf volkswirtschaftlichem und rechtlichen Gebiete, namentlich aber auf dem Gebiete der Auffassung vom Staate, gezeitigt hat (Adam Müller, Savigny, die Staatsrechtler bis Stahl).

Indessen ist es nunmehr unbedingt notwendig, zunächst den Gang der Dinge, soweit die Rechtsstellung der Berufsvereine selbst in Betracht kommt, kurz ins Auge zu fassen.

7. Die Gewerbeordnung vom Jahre 1869 brachte bekanntlich nicht eine Festlegung und Umschreibung des Koalitionsrechts, sondern die Aufhebung der in der preußischen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 (§§ 181, 182, 183) und sonst ausgesprochenen Koalitionsverbote. Das entsprach der damaligen liberalen Wirtschaftsauffassung. Die Motive des Antrags Schulze-Delitzsch-Faucher, der wohl den letzten Anstoß zu der gesetzlichen Neuregelung gab, lauten kurz und bündig dahin: „Motive: die Konsequenz der überall angebahnten Gewerbe- und Handelsfreiheit für die freie Verwertung der Arbeitskraft.“ Es ist im Grunde genommen ein verwandter Geist, der aus der von den Arbeitern selbst (1864), unter Führung der Buchdrucker, Regierung und Landtag unterbreiteten Petition spricht. Sie will, daß die „der freien Vereinigung der Arbeiter entgegenstehenden und die Möglichkeit der Mitbestimmung der Arbeitslöhne durch die Arbeiter ausschließenden Bestimmungen“ aufgehoben werden. In der Begründung heißt es unter anderem, „daß das wirtschaftliche Gesetz von Angebot und Nachfrage *den Arbeiter der Ware gleichstellt* und ihm in seinen Konsequenzen unter Umständen nicht einmal das zur

notdürftigsten Lebensfristung erforderliche Minimum von Lohn sichert". Diese Begründung ist, abgesehen von der mangelhaften Vereinbarkeit mit der aufgestellten Forderung, bezeichnend für das Vorherrschen der liberalistischen Ansicht von der Naturgesetzlichkeit des Spiels von Angebot und Nachfrage und dem Warencharakter der Arbeitskraft: auf solcher Grundlage ließ sich eine positive Rechtsbewegung zugunsten des sich organisierenden Arbeiterstandes nicht aufbauen. Nur auf konservativer sozial interessierter Seite klingt diese letztere Saite an: der aus seinem Verkehr mit Bismarck bekannte konservative Politiker Wagener forderte „die Einführung des sogenannten Koalitionsrechtes ... zur Anbahnung und als Vorstufe zu Arbeiterkorporationen". (Allerdings: „nicht als Einleitung zu Arbeitseinstellungen"!) Auf die Stellung Bismarcks zum Gedanken der Arbeiterkorporationen ist bereits oben hingewiesen worden. Gegen seinen Willen ist die Gesetzgebung über die Arbeiterversicherung an den beruflichen Korporationen vorbeigegangen. Der Gedanke selbst aber ist von aller staatlichen Sozialpolitik unzertrennlich. Daher trat denn auch, als die Februarerlasse von 1890 die Schaffung von Arbeitskammern in Aussicht stellten, die Lücke: das Fehlen eines gesetzlich anerkannten Unterbaues, nämlich rechtsfähiger Berufsvereine, sofort peinlich hervor. Schon vom Jahre 1891 an (Resolution Hitze: „die verbündeten Regierungen zu ersuchen, dem Reichstag tunlichst bald einen Gesetzentwurf, betreffend die gesetzliche Anerkennung beruflicher Organisationen der Arbeiter unter Festsetzung von Normativbestimmungen vorzulegen") wiederholen sich denn auch die Bemühungen zur Ausfüllung jener Lücke immer wieder. Das Walten der „Ära Stumm" in den neunziger Jahren durchkreuzte dieselben jedoch stets aufs neue. Die Beratung des Bürgerlichen Gesetzbuches zwang dann zu einer Stellungnahme. An der Gestaltung der privatrechtlichen Stellung der Vereine im Bürgerlichen Gesetzbuch läßt sich feststellen, daß diese Gestaltung durch das Wesen der Arbeiterberufsvereine ausschlaggebend beeinflußt worden ist. Schließlich blieben aber die Berufsvereine selber außerhalb der gesetzlichen Regelung. Die das Bürgerliche Gesetzbuch beratende Reichstagskommission sah sich daher veranlaßt, aus sich selbst heraus (1896) in einer Resolution die verbündeten Regierungen zu ersuchen, „tunlichst bald den Entwurf eines Reichsgesetzes, betreffend die Regelung der Rechtsverhältnisse der Berufsvereine, dem Reichstag vorzulegen". Das Endergebnis blieb auch diesmal negativ.

Inzwischen erfuhr die soziale Rechtslage insofern eine bedeutsame Änderung, als den Berufsvereinen der Arbeiter in schneller Aufeinanderfolge allenthalben solche der Arbeitgeber gegenübertraten. Die sozialrechtliche Bedeutung dieses Vorganges ist nur selten ausreichend gewürdigt

worden. Die Gründung von Arbeitgeberverbänden läßt sich nur mit dem Hinweis auf Arbeiterverbände rechtfertigen, bedingt also, wenn die Arbeitgeberverbände anerkannt werden wollen, die Anerkennung auch der Arbeiterverbände. Damit wird die Regelung des Arbeitsverhältnisses, als der Gegenstand der Auseinandersetzung jener beiderseitigen Einrichtungen, auf eine völlig neue Grundlage gestellt. Insbesondere muß nunmehr der Charakter der Arbeitskraft als einer Ware wie jede andere, deren Preisfestsetzung dem Gesetze von Angebot und Nachfrage unterliegt, völlig aufgegeben werden, weil nicht mehr haltbar. Die Arbeitgeber haben das — vielleicht mehr instinktiv — herausgefühlt. Denn seit demselben Augenblick (Ende der neunziger Jahre), wo das Bemühen zur Koalitionsentrechtung (Posadowskys Rundschreiben, Zuchthausgesetzvorlage) scheiterte, haben die Arbeitgeberverbände entweder die bestehenden Arbeiterverbände theoretisch und (oder) praktisch anerkannt, oder aber sie haben gelbe Werkvereine ins Leben gerufen, um auf diese Weise die Fiktion der sozialrechtlichen Daseinsberechtigung der Arbeitgeberverbände aufrechtzuerhalten. Daß es sich tatsächlich um eine Fiktion handelt, geht daraus hervor, daß die den gelben Werkvereinen zugemutete Rolle eine soziale Rückbildung bedeutet. Die gelben Werkvereine, die sich hinsichtlich der Festlegung der Arbeitsbedingungen dem Unternehmerwillen unterwerfen, versetzen die Arbeiter in ihre ehemalige Stellung bloßer Objekte der Produktion zurück: die Arbeitskosten werden wieder ausschließlich zum Produktionskostenelement, damit aber auch die Arbeitskraft wieder zur Ware. Man muß Alexander Tille dafür Dank wissen, daß er diesen Tatbestand nicht verschleiert wissen wollte, sondern in alter Weise die Arbeitskräfte zu bloßen „Händen“ stempelte. Die Gesellschaft aber kann sich in ihrem eigenen Interesse eine solche Rückbildung nicht gefallen lassen. Sie kann es, wie gesagt, aus sozialrechtlichen Gründen nicht; sie kann es aber auch aus Gründen der Volkswirtschaft nicht. Die Zeiten sind vorbei, wo die Produktivität der Volkswirtschaft lediglich oder hauptsächlich an dem Stande des technischen Prozesses der Gütererzeugung gemessen wurde. Heute bilden den Maßstab auch die in den Lebensbedingungen der Bevölkerung, einschließlich der Arbeiter, liegenden allgemeinen Bedingungen der Entfaltung des Gütererzeugungsprozesses und seine Wirkungen auf die Wohlfahrt der Menschen. Der Zusammenhang zwischen dem leiblichen und seelischen Leben des Arbeiters und der Produktivität ist gerade unter der Einwirkung der Arbeiterbewegung offenbar und in seiner Bedeutung auch für das soziale Recht erkannt worden.

Wieweit derartige Erwägungen den Staatssekretär Grafen von Posadowsky, der sich, wie erinnerlich, in dieser Hinsicht völlig gewandelt hat, beeinflußt haben, steht dahin. Jedenfalls hat er alsbald nach dem

Frankfurter christlichnationalen Arbeiterkongreß (1903) seine Bereitwilligkeit zu erkennen gegeben, einen Gesetzentwurf über die Rechtsfähigkeit der Berufsvereine auszuarbeiten und vorzulegen. Immerhin dauerte es noch bis zum Jahre 1906, bis der Entwurf vorgelegt wurde. Und als er kam, fand er kein Entgegenkommen bei der Reichstagsmehrheit. Er war ihr zu vorsichtig verklausuliert. Eine frisch-fröhliche Initiative konnte aber kaum erwartet werden. Die Sache lag ungleich schwieriger als bei der aus Wohlfahrts- und Fürsorgemotiven wesentlich mitbedingten staatlichen Sozialpolitik. Nunmehr handelte es sich letzten Endes nämlich um das staatliche Eingreifen in die wirtschaftlichen Auseinandersetzungen, und da sprachen Erwägungen der Staatsraison um so mehr mit, als gerade damals, in der Zeit der Massenstreikdebatten im Anschluß an die russische Revolution, die soziale Atmosphäre sehr geladen war, indem die Sozialdemokratie die ihr nahestehenden Gewerkschaften auf eine, der bestehenden staatlichen Organisation feindliche Politik festzulegen suchte, was die Gewerkschaften allerdings abgelehnt haben. Zudem schuf die Verschiedenheit in den Auffassungen der bestehenden Berufsvereine und ihre gegenseitige Bekämpfung eine Unzahl von formellen Schwierigkeiten. Genug: es fehlte dem Gesetz an einer herzhaften Bejahung des Berufsvereinsgedankens. Darum scheiterte es; ebenso, und zwar aus demselben Grunde, die einige Jahre später eingebrachte Vorlage zur Schaffung von Arbeitskammern.

Erst der Krieg hat die Voraussetzungen vereinfacht und die positive Seite des Berufsvereinsgedankens in der Praxis so offen und unmißverständlich herausgestellt, daß immer wieder regierungsseitige Erklärungen die Notwendigkeit der freien Entwicklung der Berufsvereine wegen ihrer innerpolitischen Unentbehrlichkeit betont haben. Die großen Richtungen sind sich entscheidend nähergekommen. Sie sind gleichmäßig entschlossen, in den Mittelpunkt ihrer zukünftigen Schaffenstätigkeit eine gesunde Gewerbepolitik zu stellen. Damit erhebt sich der alte Korporationsgedanke in neuer Form, und das Gefüge des sozialen Rechts in Deutschland erhält eine Grundlage, von der aus eine weitgreifende Verjüngung desselben möglich ist.

Wir stehen an einem entscheidenden Abschnitt der Einwirkungen der Arbeiterbewegung auf die Rechtsbildung. Jetzt kommt es auf den Gesetzgeber an, der mit erschöpfender Kenntnis und intuitiver Erfassung der Entwicklungsnotwendigkeiten des sozialen Lebens die vorurteilslose Anerkennung der neuen Mächte und die Energie verbindet, die dem Ansturm allzu einseitig vordringender Interessen wehrt!

* * *

8. Der Rückblick auf ein Stück geschichtlicher Entwicklung kann der beste Wegweiser in die Zukunft sein. So liegen die Dinge auf dem uns beschäftigenden Gebiete in der Tat. Die Beziehungen zwischen Arbeiterbewegung und Rechtsentwicklung sind nur an den Geschehnissen abzumessen. Das Hauptergebnis dieser Geschehnisse besteht darin, daß in den Rechtsbeziehungen der soziale Gedanke und als sein Träger der Mensch in den Mittelpunkt gestellt worden ist. Die Gesellschaft wird sich des ungeheuren Druckes bewußt, der von den Wirtschaftskräften auf sie ausgeübt wird, und dem es gelungen war, im Wirtschaftsprozeß selbst die ursprünglich menschlichen Beziehungen zu versachlichen. Gegen diesen Druck lehnt sie sich unter dem Einfluß der Arbeiterbewegung und der von ihr mit geweckten sittlichen Kräfte auf. Die Natur der Dinge allerdings bringt es mit sich, daß einstweilen mehr der Kollektiv-, der Klassenmensch in den Vordergrund rückt. Das wird auch in Zukunft nicht anders sein, weil nur so das Gleichgewicht zwischen den gesellschaftlichen Schichten herzustellen ist. Die deutschen Arbeiterberufsvereine haben aber anderseits bewiesen, daß sie innerhalb ihrer eigenen Wirkungssphäre den Einzelmenschen nicht vernachlässigen. Abweichend beispielsweise von den englischen, sind sie um Geistes-, Charakter- und Herzensbildung nach Kräften bemüht, und eine rechtliche Sicherung ihrer Existenz und Tätigkeit wird viele Kräfte, die heute in der Abwehr tätig sind, für ein noch durchgreifenderes Wirken auf jenem ersteren Gebiete freimachen.

Möge darum das neue Deutschland die Konsequenz aus den Lehren der Geschichte ziehen und durch rückhaltlose Anerkennung der selbständigen Arbeiterbewegung den wirtschaftlichen Frieden und die soziale Annäherung anbahnen! Beides bedingt sich wechselseitig. Welche Wege im einzelnen einzuschlagen sind, ist an verschiedenen Stellen dieser Schrift ausführlich dargetan. Hier kam es hauptsächlich darauf an, die größeren Zusammenhänge aufzuhellen. Möchte das dem Verfasser einigermaßen gelungen sein!

10.

Arbeitsrecht und Versicherungsrecht.

Von **R. Wissell**,

Arbeitersekretär des Zentral-Arbeitersekretariats der freien Gewerkschaften in Berlin.

I.

Der Arbeitsvertrag ist die Grundlage der Existenz der breiten Schichten der Bevölkerung. Von Jahr zu Jahr gewinnt er für eine immer größer werdende, nach Millionen zählende Menge an Bedeutung. Der Inhalt des Arbeitsvertrags entscheidet über das wirtschaftliche Sein dieser mit ihren Angehörigen schon längst die übergroße Mehrzahl der Bevölkerung ausmachenden Menge. Direkt oder indirekt. Darüber bedarf es keiner weiteren Worte.

Man sollte meinen, daß die rechtlichen Grundlagen eines Vertrages von solcher Bedeutung besonders klar und erschöpfend seien. Das Gegenteil ist der Fall. Für kein Rechtsgebiet sind die rechtlichen Grundlagen so unklar, so wenig einheitlich, wie beim Arbeitsvertrag. Und dabei handelt es sich nicht um irgendein totes Rechtsgut, über das durch diesen Vertrag verfügt wird, sondern um die lebendige Arbeitsleistung, die körperliche und geistige Betätigung des denkenden, fühlenden und fordernden Menschen. Was das Bürgerliche Gesetzbuch über den Dienstvertrag sagt, ist weit entfernt davon, eine generelle erschöpfende Regelung des Arbeitsrechts zu sein. Ganz allgemein werden nur einige Auslegungs- und Schutzregeln aufgestellt, die nur hier und da ergänzend in anderweit geschehene Regelungen eingreifen. Es läßt dabei für eine ganze Reihe von Arbeitsverträgen eine mit der eigenen im Widerspruch stehende Regelung durch die einzelstaatliche Gesetzgebung zu. Und kein Rechtsgebiet, das auch in der Wissenschaft so dürftig behandelt ist, wie gerade das des Arbeitsrechts. Erst seit der Tätigkeit der Gewerbe- und Kaufmannsgerichte und namentlich erst seitdem das grundlegende Werk Lotmars[1]) über den Arbeitsvertrag erschien, ist das Interesse der Juristen für dieses Gebiet geweckt worden. Noch ist das Lotmarsche Werk das einzige Werk über den Arbeitsvertrag, das alle die Probleme dieses Vertrages erschöpfend von allen Seiten behandelt.

---

[1]) Ph. Lotmar, Der Arbeitsvertrag nach dem Privatrecht des Deutschen Reiches, 2. Bd. 1902 und 1908.

Die durch den Zufall des historischen Werdens bedingte, der heutigen Zeit in keiner Weise gerecht werdende Gestaltung des jetzigen Arbeitsrechts führt zu den mannigfachsten Reibungen in unserem Wirtschaftsleben. Statt alles fortzuräumen, das hemmend und erschwerend im Wege steht, um den großen Strom der neuen Zeit frei dahinfluten zu lassen, sind alle Ecken und Winkel verbaut; überall stößt sich das Leben der neuen Zeit. Es ist, als wenn sich durch die engen, winkligen, durch den Zufall gestalteten Straßen einer Stadt des Mittelalters die Wogen des neuzeitlichen Verkehrs ergießen sollten. Es fehlt der einheitliche, großzügige, diesen Verkehr regelnde und ihm gerecht werdende Bebauungsplan. Dieselben Hindernisse, die dem Durchbruch einer neuen Straße im Wege stehen, stehen auch einer großzügigen Gestaltung des Arbeitsrechts im Wege. Wie spießbürgerliches Krähwinklertum den vom Verkehr der neuen Zeit gebotenen Durchbruch einer neuen Straße immer hinausschiebt, so scheut sich politisches Krähwinklertum, einem modernen Arbeitsrecht die Bahn zu bereiten, auf dem es sich ungehindert entfalten könnte. Hier und da wird einmal ein Anlauf genommen, doch dabei bleibt es dann auch. Bei der Beratung des Bürgerlichen Gesetzbuches wurde 1896 in einer Resolution die Erwartung ausgesprochen, „daß die Verträge, durch welche sich jemand verpflichtet, einen Teil seiner körperlichen oder geistigen Arbeitskraft für die häusliche Gemeinschaft, ein wirtschaftliches oder gewerbliches Unternehmen eines anderen gegen einen vereinbarten Lohn zu verwenden, für das Deutsche Reich baldtunlichst einheitlich geregelt werden".

Die Gesetzgebung hat noch keinen Versuch gemacht, diesem zu entsprechen. Einheitliches Arbeitsrecht ist immer nur erst ein Gedanke, der noch der Verwirklichung harrt.

II.

Die Frage der Vereinheitlichung des Arbeitsrechts ist trotz ihrer großen Bedeutung von vielen noch gar nicht verstanden; sie ist eben in der Tagespresse den breiten Massen noch nicht nahegebracht. So kommt es, daß, wenn der Einzelne auch ganz klar empfindet, daß das Recht, unter dem er steht und das für seinen Arbeitsvertrag maßgebend ist, der Verbesserung und Übersichtlichkeit bedarf, doch die Richtung des Weges dazu ihm vielfach ganz unbekannt ist. Bei manchen taucht die dunkle und verschwommene Anschauung auf, daß damit eine Regelung des Rechtsverhältnisses für alle Arbeiter und Angestellten in einem und demselben Gesetze in dem Sinne gemeint sei, daß sie alle unter einen Hut gebracht werden sollen. Das ist irrig.

Jeder Versuch, eine Gleichheit des Arbeitsrechts für alle Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf die besondere Eigenart der beruflichen Ver-

hältnisse zu schaffen, würde von vornherein fehlschlagen müssen. Eine solche kann es nicht geben; sie würde die Verhältnisse nur verschlimmern und die Wurzeln des lebensgrünen Baumes der Entwicklung nur zum Verdorren bringen. Wie kaum ein Recht drängt unser Arbeitsrecht zu einer größeren Verzweigung. Immer neue Schichten der Arbeitnehmer fordern gebieterisch eine besondere Berücksichtigung ihrer speziellen Berufsinteressen innerhalb des geltenden Arbeitsrechts. Man braucht nur an das Recht der Schauspieler zum Auftreten, auf angemessene Betätigung für die Dauer des abgeschlossenen Dienstvertrages zu denken. Gerade auf diese trifft im vollen Umfange das Wort Lotmars zu, daß der Schuldner bei der Leistung Arbeit vom Anfang bis zum Ende der Leistung mit ihr verwachsen sei, daß sie einen Teil seines Lebens ausmache.

Vereinheitlichung des Arbeitsrechts ist keine Gleichheit des Arbeitsrechtes. In der Verschiedenheit der Betätigung ist eine Verschiedenheit der einzelnen für sie geltenden Normen begründet. Der häusliche Dienst, der des Seemannes, der des Bergarbeiters, der des Technikers, des Krankenpflegers, des Bankbeamten usw. kann in seinen Einzelheiten nicht gleich geregelt werden. Das Arbeitsrecht, das für die Betätigung der verschiedensten arbeitnehmenden Schichten in Betracht kommt, kann nicht in seinen Einzelheiten, wohl aber in seinen Grundgedanken gleich sein. „Die Einheit, nach der das Arbeitsrecht strebt, ist eine Einheit des Grundgedankens. Das Arbeitsrecht ist seinem Sinne nach eine Einheit, denn alle seine Teile ruhen auf einem Grunde und sind von einem Geiste beherrscht ..."[1] „Ob Privatangestellter oder Arbeiter, ob Angestellter mit leitenden Funktionen oder ohne solche, ob Angestellter mit einem Jahresgehalt von vielen Tausenden oder Arbeiter mit ein paar Mark pro Tag — sie alle unterstehen dem Arbeitsrecht. Sie setzen als Leistung ihre Persönlichkeit ein, und sie sind abhängig. Und deshalb umfaßt das Arbeitsrecht in seinen Grundgedanken einheitlich alle, die im fremden Dienst arbeiten, wenn auch die einzelnen Arbeitsverhältnisse noch so verschieden sind und sein sollen. Diese Verschiedenheit hebt die Einheit sowenig auf, als die Einheit des menschlichen Körpers zerstört wird, weil ungleiche Teile ihn bilden."[2])

Heute fehlt die Einheit des Grundgedankens. Man braucht nur an das Arbeitsrecht der Köchin zu denken, die heute in einem Restaurant, morgen in einem Offizierskasino und dann wieder in einem privaten Hause in Stellung steht. Welch innerer Grund ist nun für die verschiedene rechtliche Beurteilung der gleichen Dienstleistung gegeben? Rechtfertigt

---

[1]) Dr. Hugo Sinzheimer, Über den Grundgedanken und die Möglichkeit eines einheitlichen Arbeitsrechts für Deutschland. Berlin 1914. Verlag von Franz Vahlen. S. 22.

[2]) Sinzheimer a. a. O., S. 22, 23.

die Herstellung eines Rinderbratens im Restaurant, eines Kalbsbratens im Kasino, eines Hammelbratens im Privathaushalt die Anwendung ganz verschiedener Rechte?

Für die Gespanne der städtischen Feuerwehr sind die Geschirre bisher vom Sattlermeister in der Stadt repariert. In Zukunft will dies die Feuerwehr in eigener Regie machen. Sie nimmt den Gesellen des Meisters, der diese Arbeiten bisher erledigte, in städtische Dienste und beschäftigt ihn in eigener Werkstatt. Er hat genau die gleichen Arbeiten zu verrichten wie früher; aber er steht unter ganz anderem Recht, und ein ganz anderer Rechtsweg ist für die Entscheidung eventueller Streitigkeiten gegeben. Beim Meister stand er unter dem Recht der Gewerbeordnung; die Kündigungsfristen waren für Gesellen wie Meister gleich; zum Austrag eventueller Streitigkeiten kam das Gewerbegericht in Frage. In der Werkstätte der Feuerwehr änderte sich die rechtliche Beurteilung seiner Dienste. Jetzt findet das bürgerliche Recht Anwendung; die Kündigungsfristen können ganz ungleich sein; das Amtsgericht, nicht das Gewerbegericht kommt für Streitigkeiten in Betracht. —

Der Handlungsgehilfe im Kontor der großen Maschinenfabrik und der Techniker im gleichen Geschäft stehen unter verschiedenem Recht. Der Abteilungschef des großen Warenhauses mit 5000 Mark Gehalt und die kleine Verkäuferin mit 30 oder 40 Mark pro Monat stehen beide unter den gleichen handelsrechtlichen Bestimmungen.

In seiner kleinen Schrift über „Anwaltschaft und Arbeitsgerichte" schildert Rechtsanwalt Dr. Baum folgenden Fall:

„Fräulein X, Kontoristin im Berliner Verkaufskontor der böhmischen Braunkohlengruben, klagt auf Gehaltszahlung für die Dauer einer dreiwöchigen Krankheit, die sie sich zwei Tage nach Antritt ihrer Stellung zugezogen haben will, und die sie dienstunfähg gemacht haben soll. Nach Behauptung der Gegenpartei soll sie in dieser Zeit aber mit einem Herrn wiederholt im Theater gesehen worden sein. Termin vor dem Kaufmannsgericht. Fräulein X und der Berliner Vertreter des Schachtes erscheinen und erwarten gespannt den Richterspruch. Statt dessen ergeht an sie die Frage: Verkauft der Schacht nur selbstgeförderte Kohlen, oder kauft er auch solche ein? Beide sehen den Richter verständnislos an; sie können sich absolut nicht denken, was dies mit der Entscheidung ihres Streites zu tun haben soll. Aber das Kaufmannsgericht ist nur zuständig, wenn die Gesellschaft auch Kohlen einkauft. Denn nur dann ist sie Kaufmann; nur dann ist die Klägerin Handlungsgehilfin, und nur dann hat sie den über den Rahmen des § 616 B.G.B. hinausgehenden Anspruch auf Fortzahlung des Gehalts im Krankheitsfall gemäß § 63 des Handelsgesetzbuches."[1])

[1]) Siehe Baum, Anwaltschaft und Arbeitsgerichte, Berlin 1913, S. 8.

Diese Beispiele erschöpfen natürlich nicht im entferntesten die Fälle der Unhaltbarkeit und der Inkonsequenz des geltenden Rechts. Sie dürften aber genügen für den Nachweis, daß die Verschiedenheit der Rechtsquellen, aus denen heute der Arbeitsvertrag beurteilt werden muß, aus denen das Recht des einzelnen Falles fließt, nicht gerechtfertigt werden kann. Sie ergeben die Notwendigkeit der Beurteilung des Arbeitsrechts aus einer einheitlichen Rechtsquelle. Es dürfte auch kaum einem Zweifel unterliegen, daß einheitliche Quelle nur das Reichsrecht sein kann. —

Welche Zweifel und Schwierigkeit erwachsen der Rechtsprechung nicht aus der unklaren, einer modernen Gesetzestechnik nicht gerecht werdenden Fassung der Gesetze. Ich greife nur noch das Lohnbeschlagnahmegesetz heraus. Der Lohn ist im Umfange des Lohnbeschlagnahmegesetzes nur dann von der Beschlagnahme frei, wenn das Arbeits- oder Dienstverhältnis die Erwerbstätigkeit des Lohnberechtigten „vollständig oder hauptsächlich" in Anspruch nimmt. Wie wirkt diese Vorschrift? Ich lasse wieder das Leben sprechen:

Irgendein Arbeiter ist Sonntags als Aushilfskellner in einer Sommerwirtschaft tätig. Für diese Tätigkeit ist ein Gesamtlohn von 150 Mark vereinbart. Und zwar um deswillen als Gesamtsumme, zahlbar am 1. Oktober, weil der Arbeiter mit Sicherheit auf die Mittel zum Einkauf des Winterbedarfs an Kohlen, Holz, Kartoffeln usw. rechnen will. Ende September wird die Lohnforderung gepfändet. Dagegen ist nichts zu machen; das Arbeitsverhältnis nahm die Erwerbstätigkeit des Aushilfskellners nicht vollständig und nicht hauptsächlich in Anspruch.

Weshalb versagt das Gesetz seinen Schutz einem aus einer Nebenbeschäftigung fließenden Lohn und gewährt ihn dem Bankdirektor mit 50 000 Mark Jahresgehalt für die Summe von 1500 Mark? Für den Bankdirektor ist dieser Schutz sicher ohne jede Bedeutung; aber er besteht. —

Der Schutz des Gesetzes erstreckt sich ferner nur auf den Lohn für geleistete Dienste. Kommt der Arbeitgeber mit der Annahme der Dienste in Verzug, muß er auch für diese Zeiten der Nichtinanspruchnahme der Arbeitsleistung den vereinbarten Lohn zahlen. Dem Schutze des Gesetzes unterliegt diese Forderung nicht. Es handelt sich ja nicht um eine solche für „geleistete Dienste". Weshalb ist die Pfändung in diesem Falle zulässig? Der Gesetzgeber geht von der Annahme aus, daß ein Einkommen von mindestens 1500 Mark — jetzt während der Kriegszeit 2000 Mark — dem Angriff eines Gläubigers entzogen sein muß, wenn der Arbeiter arbeits- und lebensfroh bleiben soll. Mit diesem Grundsatz ist das Recht, das sich aus den oben erwähnten Fällen ergibt, unvereinbar. Ich kann keine Erklärung für diese Regelung finden.

Diese Beispiele ließen sich ins Ungemessene häufen. Man braucht nur an das Zurückbehaltungsrecht und sein Verhältnis zum Aufrechnungsverbot und die Rechtsprechung der Gerichte hierzu zu erinnern, an die unklaren Verhältnisse beim Gruppenakkord. Überall bestehen Unklarheiten und Unstimmigkeiten. Sie erheischen zwingend eine Zentralisation der Rechtsgebiete und Rechtsstoffe, die unter dem Arbeitsrecht zusammengefaßt werden. Sie erfordern eine Herausarbeitung der einheitlichen Grundgedanken des Arbeitsrechts. Die Art der Arbeit und nicht die an sich ganz belanglose Frage, wo sie geleistet wird, muß für die rechtliche Beurteilung ausschlaggebend sein; ob sie im häuslichen Dienste, im Gewerbebetriebe oder sonst irgendwo geleistet wird, ist gleichgültig. Das Gemeinsame aller Arbeitsverträge muß als allgemeines Arbeitsrecht herausgearbeitet, festgehalten und festgesetzt werden. Das allgemeine Arbeitsrecht wäre dann der Unterbau für die Spezialrechte der einzelnen Gruppen und Berufe.

III.

Auch am Tarifvertrag wird klar, wie wenig das ihn regelnde Recht den Bedürfnissen der Zeit gerecht wird.

Die Entwicklungstendenz unseres ganzen Wirtschaftslebens gerät immer mehr in Widerspruch mit den rein individualistischen Prinzipien unseres Rechts. Die Gesamtrichtung und der Gesamtcharakter der ganzen wirtschaftlichen Entwicklung löst sich immer mehr von den Einzelverhältnissen ab und drängt zu einer Zusammenfassung derselben. Wir sehen es an den Kartellen, Trusts, mit ihrer Beschränkung der Vertragsfreiheit und der oft fast völligen Ausschaltung der Konkurrenzfreiheit, dieses Grundprinzips unserer Gewerbeordnung; in den Organisationen der Parteien des Wirtschaftslebens. Wir sehen es überall, wohin wir blicken. Auf einem einzigen Rechtsgebiete hat das Gesetz diesen Tatsachen Rechnung getragen, auf dem Gebiet der Unfallversicherung. Die Unfallversicherung hat ganz mit dem rein individualistischen Prinzip gebrochen. Das Haftpflichtgesetz kennt nur einen Anspruch des Einzelnen gegen den Einzelnen; der Unternehmer haftete im gesetzlichen Umfang jedem einzelnen Arbeiter gegenüber für die Erfüllung der ihm obliegenden Pflicht. Gerade weil diese Regelung immer mehr in Konflikt mit der ganzen Tendenz unseres Wirtschaftslebens geriet, ist man von ihr abgekommen und hat unter Aufhebung des Anspruchs des einzelnen Arbeiters an den einzelnen Unternehmer, dem Arbeiter den Anspruch gegen die Berufsgenossenschaft, die in ihr als dem Versicherungsträger zusammengefaßte Gesamtheit der Unternehmer, gewährt. Diese Sicherstellung der Arbeiter unter Berücksichtigung der auf Zusammenfassung gerichteten Entwicklungstendenz der

neuen Zeit wird fraglos am ehesten einer zweckentsprechenden
gerecht. Sie hat die die persönlichen Beziehungen verbitternd
vergiftenden Privatstreitigkeiten beseitigt.

Auch bezüglich des Arbeitsverhältnisses zeigt sich diese auf Ver
lichung und Zusammenfassung gerichtete Tendenz der neueren Entw
Die von der Vorstellung von Meister und Gesellen beherrschte Ge
ordnung geht noch ganz von der Schließung des Arbeitsvertrage
Einzelpersonen aus, — dem Wesen unseres individualistischen Rech
sprechend. Dieser Grundsatz kann nur noch in den wenigsten Fällen
geführt werden. Wenn formell auch die individuelle Vertragsschl
bleibt, tatsächlich ist sie durch die Entwicklung überholt. Im heutigen
betriebe bestehen einheitliche Bedingungen für alle Arbeiter. Die ei
Arbeiter werden nach im voraus festgesetzten Lohnsätzen entlohn
ist faktisch unmöglich, sie individuell mit jedem einzelnen zu verei
Dieser Tendenz der Loslösung des Arbeitsverhältnisses von de
ziehungen zwischen dem Unternehmer und dem Einzelarbeiter entspr
Tarifvertrag. Er wird den Bedürfnissen der Zeit gerecht, indem e
sammenfassender Weise für alle unter ihn Fallenden die Lohn- und A
bedingungen regelt. Zwar nicht derart, daß er den Arbeitsvertrag
doch so, daß er vorschreibt, welcher Inhalt hinsichtlich der verei
Punkte der Arbeitsvertrag haben soll, w e n n ein solcher geschlosse

Seinem ganzen Wesen nach ist der Tarifvertrag ein Massenv
Aber unsere Rechtsprechung wird so vom individualistischen
beherrscht, daß sie nicht so ohne weiteres die Massen auch durch den
als gebunden ansieht. Sie läßt den Bruch des Tarifvertrags mit
Tarifbrecher rechtsverbindlicher Kraft zu. Schließen tarifgeb
Parteien einen tarifwidrigen Arbeitsvertrag, so schützt die Rechtsp
diesen Vertrag der beiden Rechtsbrecher. Der Inhalt dieses tarifw
Arbeitsvertrages und nicht der des Tarifvertrags gilt. Das tut die
sprechung nicht, weil sie nicht etwa das Unmoralische solchen Recht
einsähe, aber sie hält sich dazu auf Grund des geschriebenen Gese
verpflichtet. Das Recht zwingt den Richter zur Anerkennung des
bruchs. Dieses „Recht" wird natürlich vom Volke nicht verstanden,
ist zwecklos, ihm klarmachen zu wollen, daß ein solcher Rechtsbruch z
bestehe. Es läßt sich von seiner gefühlsmäßigen und im Kern dem
Recht entsprechenden Beurteilung der Sachlage leiten und wird
diesem geltenden Recht.

Natürlich hält auch unser Recht den Tarifvertrag den Partei
Vertragsabschlusses gegenüber für rechtsverbindlich. Wenn ein tarif
dener Unternehmer mit irgendeinem Arbeiter einen tarifwidrigen A
vertrag abschließt, so kann die andere Vertragspartei darauf klage

der tarifwidrige Vertrag gelöst oder tarifmäßig gestaltet wird. Aber in welcher Zeit ergeht wohl ein Urteil!? Aller Wahrscheinlichkeit nach wird das tarifwidrige Arbeitsverhältnis längst gelöst sein, wenn endgültig in letzter Instanz das Urteil ergeht. Wie soll im Wege der Klage durchgesetzt werden, daß ein Unternehmer, der tarifwidrig eine Baubude nicht heizt, dieses tut? Ehe die Klage durchgeführt wird, ist der Bau längst fertig, sicher aber durch die Jahreszeit das Heizen unnötig geworden. Wie soll gar ein Schadenersatzanspruch in solchen Fällen geltend gemacht werden? Dabei kann ganz von der Schwierigkeit abgesehen werden, daß unsere Arbeiterverbände nicht rechtsfähig sind und als solche nicht klagen können. —

Die tarifgebundenen Parteien sind einander zur Friedenspflicht verbunden. Sie sollen auch auf ihre Mitglieder einwirken, daß diese den Frieden halten. Sie dürfen sie nicht unterstützen, wenn sie ihn brechen. „Wenn sie diese Sorge (zur Erhaltung des Arbeitsfriedens) aber rechtlich durchführen wollen, etwa durch Verhängung von Strafen, versagt ihnen das Recht den Rechtsschutz. Denn im Innenverhältnis zwischen Tarifverband und Mitglied kommt § 152 Abs. 2 der Gewerbeordnung zur uneingeschränkten Anwendung. Nach dieser Bestimmung besteht ein Rechtsverhältnis zwischen Mitglied und Berufsverein überhaupt nicht. Eine rechtliche Möglichkeit, gegen tarifbrüchige Mitglieder einzuschreiten, gibt es also nicht."[1]) Damit komme ich auf ein Gebiet, das an anderer Stelle von anderer Seite erörtert werden soll, und deshalb braucht dieser Gedanke hier nicht weitergesponnen zu werden.

Das sind Rechtszustände, die gebieterisch Abhilfe verlangen. Das Recht ist so zu gestalten, daß die Mitglieder der Verbände an die von diesen geschlossenen Tarifverträge gebunden sind. Das würde aber die Anerkennung der unabhängigen Berufsvereine als die Träger der Tarifverträge voraussetzen. Das würde auch die staatliche Rechtspflege entlasten können. In manchen Tarifverträgen ist die Entscheidung von Tarifstreitigkeiten den im Vertrag vorgesehenen Instanzen übertragen. Weshalb soll nicht neben der Rechts*gestaltung* auch die Rechts*wahrung* in die Hand der Parteien des Vertragsschlusses gelegt werden können? Man kann das Zutrauen zu den Parteien haben, daß sie das Recht nicht nur zu gestalten, sondern auch zu wahren wissen werden, wie es ihren Bedürfnissen, und dem der Wirtschaftsentwicklung, entspricht. Die Arbeitsgemeinschaften zwischen Unternehmern und Arbeiterorganisationen, die der Krieg gezeitigt hat, zeigen, daß manche Differenzen zwischen den Parteien des Arbeitsvertrags bei ernstem Willen auf beiden Seiten ausgeglichen werden können. Schaffe man dazu auch die rechtliche Grundlage.

[1]) Dr. *Hugo Sinzheimer*, Der Tarifgedanke in Deutschland, in Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, Bd. III, 5. und 6. Heft, S. 545.

IV.

Die Reichsversicherungsordnung hat seit ihrer Gestaltung eine solche Fülle von Streitfragen aufgeworfen, daß es für die sie anwendenden Instanzen schon nahezu unmöglich geworden ist, sich nur in den grundsätzlichen Entscheidungen und der Gestaltung des Rechts durch sie zurechtzufinden. In ein wahres Wirrsal von Bestimmungen hat sich mühsam das Reichsversicherunsgamt als letzte Instanz hineinarbeiten müssen. Daß es hier und da auch in die Irre gegangen ist, ist kein Wunder. Wäre nur die Hälfte der geistigen Arbeit auf die Gestaltung und Fassung des Gesetzes verwendet worden, die bisher das Reichsversicherungsamt anwenden mußte, um den Kern der Rechtssätze des Gesetzes herauszuschälen, wäre sicher ein Gesetz aus einem Gusse zustande gekommen. Das darzutun, würde ein Buch erfordern, das den Umfang dieses Gesamtwerkes übersteigen müßte. Für den Nachweis der Unhaltbarkeit dieses Gesetzes in seiner jetzigen Fassung genügen einige Beispiele; ich lasse nur Tatsachen sprechen:

Nach § 205 R.V.O. kann — außer anderem — die Satzung einer Krankenkasse zubilligen

1. Krankenpflege an versicherungsfreie Familienmitglieder der Versicherten,

2. Wochenhilfe an versicherungsfreie Ehefrauen der Versicherten.

Ist das geschehen, kann sich folgendes ergeben:

Ziffer 1. A und B sind beide seit längerer Zeit Mitglied der Kasse. Die Frau des A versieht nur ihren Haushalt, die Familie steht sich gut, da nur ein Kind vorhanden ist. Im Falle der Erkrankung hat Frau A Anspruch auf Krankenpflege.

Die wirtschaftlichen Verhältnisse des B sind ungünstiger. Um mitzuverdienen, eröffnet Frau B eine Plätterei. Damit hat sie das Recht auf freiwillige Mitgliedschaft in der Kasse erworben. Sie macht von diesem Recht Gebrauch, um auch den Anspruch auf Krankengeld zu erhalten; sie wird auch als Mitglied von der Kasse aufgenommen. Für freiwillige Mitglieder besteht jedoch (§ 207 R.V.O.) eine sechswöchige Wartezeit auf die Kassenleistungen. Vier Wochen nach Beginn ihrer Mitgliedschaft verstaucht sich Frau B den Fuß. Nach dem Wortlaut des § 205 R.V.O. hat sie, da sie ja n i c h t versicherungsfreies Familienmitglied ist, k e i n e n Anspruch an die Kasse.

Ziffer 2. Die gleichen Familien; dieselben Verhältnisse. Vier Monate später. Beide Frauen kommen nieder. Frau A hat Anspruch an die Kasse; sie erhält die Wochenhilfe. Frau B n i c h t, trotz jetzt schon fünfmonatlicher Beitragszahlung, die bei Frau A fehlt. Mitgliedern der Kasse wird nämlich

gemäß § 195 R.V.O. nur Wochenhilfe gewährt, wenn sie im letzten Jahre vor der Niederkunft mindestens 6 Monate hindurch gegen Krankheit versichert gewesen sind. Das gleiche Ergebnis würde in diesem Falle der Wochenhilfe zu verzeichnen sein, wenn Frau B nicht auf Grund ihrer Versicherungsberechtigung, sondern auf Grund versicherungspflichtiger Beschäftigung Mitglied der Kasse geworden wäre. —

§ 198 schreibt vor:

Die Satzung kann versicherungspflichtigen Ehefrauen oder allen weiblichen Versicherungspflichtigen unter der Voraussetzung des § 195 Abs. 1 Hebammendienste und ärztliche Geburtshilfe, die bei der Niederkunft erforderlich werden, zubilligen.

Hier ist es wieder die Vorschrift, daß die erwähnten Leistungen „Versicherungspflichtigen" gewährt werden können, was zu Unhaltbarkeiten führt. Zwar könnte auch das Wort „Ehefrau" zu Streitfällen Anlaß geben, denn nach der wörtlichen Vorschrift des § 198 würden Ansprüche einer geschiedenen Frau oder einer Witwe, deren Schwangerschaft noch aus der Ehe herrührt, ausgeschlossen erscheinen können. Aber das sei hier übergangen.

Das Reichsversicherungsamt hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß, wenn auch die Beschränkung auf die Versicherungspflichtigen schwer verständlich erscheine, es doch bei der ausdrücklichen Vorschrift bewenden müsse. Dem Gesetzgeber könne nicht unterstellt werden, daß er mit Versicherungspflichtigen" „Versicherte" gemeint habe (Amtl. Nachr. 1913, S. 831, Abs. 3, Ziffer 1789).

Bei strenger Auslegung der Vorschrift des § 198 würde überhaupt kaum eine Frau in den Genuß der erwähnten Leistungen kommen können. Nach der Gewerbeordnung (§ 137) dürfen Arbeiterinnen zwei Wochen vor und sechs Wochen nach der Niederkunft, im ganzen während acht Wochen, nicht beschäftigt werden. Daraus erwächst dem Arbeitgeber die Pflicht, selbst gegen den Willen der Arbeiterin, sie auch vor der Entbindung rechtzeitig von der Arbeitsleistung freizumachen. Selbst wenn sie die Mitgliedschaft fortsetzt, würde ihr kein Anspruch auf die Leistungen des § 198 zustehen. Damit würde natürlich der vom Gesetzgeber verfolgte Zweck, zum Besten der Volkswohlfahrt einer Gesundheitsgefährdung in der Zeit der Schwangerschaft und der Niederkunft vorzubeugen, nicht erfüllt sein. Deshalb hat sich das Reichsversicherungsamt in einer neueren Entscheidung — Amtl. Nachr. des R.V.A. 1914, S. 823, Z. 1937 — auf den Standpunkt gestellt, daß entweder die Versicherungspflicht bis zu dem Zeitpunkt bestanden haben muß, bis das Mitglied sein seitheriges versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis anläßlich seiner hochgradigen Schwangerschaft aufgibt, oder im letzten Jahre vor der Entbindung mindestens sechs Monate gegen

Krankheit versichert gewesen ist. Ob damit nun auch ausgesprochen ist, daß früher versicherungspflichtige Mitglieder, die im Jahre vor der Entbindung nur freiwillige Mitglieder der Kasse waren, anspruchsberechtigt sind, ist nach der oben erwähnten Entscheidung des Reichsversicherungsamts mehr wie zweifelhaft. Es handelt sich hier zweifellos nicht um „versicherungspflichtige“.

Nach altem Rechte trug es sich oft zu, daß ein nach der dreizehnten Woche nach Eintritt eines Betriebsunfalles von der Krankenkasse Unterstützter noch für völlig erwerbsunfähig angesehen und unterstützt wurde. Die erst später die Entschädigung feststellende Berufsgenossenschaft war hieran nicht gebunden und gab für diese selbe Zeit vielleicht nur eine ganz geringe Rente. Zur Beseitigung dieser Unliebsamkeiten bestimmte der Gesetzgeber im § 584 R.V.O., daß in solchen Fällen der Verletzte für diese Zeit als völlig erwerbsunfähig gilt. Nach langem Irrwege über den Großen Senat hat jetzt das Reichsversicherungsamt ausgesprochen, daß, wenn überhaupt keine Erwerbsbeschränkung vorgelegen habe, die Berufsgenossenschaft nicht zu zahlen brauche. Man hält es also für möglich, daß eine Krankenkasse ohne Grund Krankenhilfe gewährt. Wieviel Tüftelei bei einer so einfachen Rechtslage, nur weil im Gesetz steht: Der Verletzte „gilt“ als völlig erwerbsunfähig. —

Nach dem alten Recht der Unfallversicherung hatten Verwandte der aufsteigenden Linie und Enkel dann Anspruch auf Hinterbliebenenrente, wenn der Verstorbene ganz oder überwiegend für sie gesorgt hatte. Das wollte der Gesetzgeber mildern und sagte statt „ganz oder überwiegend“: „wesentlich“. Den § 593, der von den Ansprüchen der Verwandten aufsteigender Linie handelt, faßte man dementsprechend. Im § 594, der von den Ansprüchen der Enkel handelt, hatte man die Änderung des „ganz oder überwiegend“ in „wesentlich“ schon vergessen. Wirklich nur vergessen! Natürlich hat man an den § 186, der von dem Hausgeld der Angehörigen eines Versicherten handelt, der bisher von seinem Arbeitsverdienst diese Angehörigen „ganz oder überwiegend“ unterhalten hat, gar nicht gedacht. —

Wer sich vorsätzlich invalide macht, verliert den Anspruch auf die Rente (§ 1254 R.V.O.). Die auf einen Selbstmordversuch zurückzuführende Invalidität gibt also keinen Anspruch auf Rente, wenn der Selbstmordversuch nicht unter Ausschluß freier Willensbestimmung erfolgt ist. Das sich dem heranbrausenden Zug entgegenwerfende Dienstmädchen, das den Tod in seiner schlimmsten und schrecklichsten Form sucht, weil der Vater des von ihm erwarteten Kindes es verlassen hat, dem aber n u r die beiden Beine abgefahren werden, geht leer aus. Das ist das Recht, von dem Sinzheimer — siehe oben — sagt, das von den Beteiligten innerlich nicht ver-

standen und als eine sinnlose, auf grobe Autorität sich stützende Macht empfunden werde. Das ist ein Recht, das unter der eiseskalten Objektivität, die es anwendet, erstarrt, in dessen Atmosphäre das Zutrauen des Volkes zur Rechtsprechung erfriert. Dies Zutrauen und die Anteilnahme des Volkes am Recht kann nur gedeihen, wenn eine lebenswarme Rechtsprechung vom Volke auch innerlich verstanden wird.

V.

Die Unfallversicherung wird beherrscht von dem Gedanken, daß die Produktion und alle ihre Hilfszweige die Lasten zu tragen hat, die die aus ihr entspringende Unfallgefahr mit sich bringt. Sie hat sich freigemacht von dem Gedanken, das einzelne Glied der Gütererzeugung und des Güterumsatzes, den einzelnen Betrieb bzw. den Besitzer desselben für die Schäden haftbar zu machen, die die Unfallgefahr mit sich bringt. Die Erkenntnis, daß die eigentliche Grundursache der beruflichen Unfallgefahr im wirtschaftlichen Leben selbst liegt, daß sie mehr oder weniger dem Einfluß des Einzelnen entzogen ist, hat dazu geführt, nicht dem einzelnen Gliede des Wirtschaftslebens die Lasten dieser Unfallgefahren aufzubürden, sondern sie den einzelnen Industrie- und Berufszweigen zuzuschieben.

Das ist sicher ein sehr gesunder Gedanke. Der Einzelne kann vielleicht unter dieser Last zusammenbrechen; der ganze Produktionszweig muß sie tragen können. Dieser Gedanke wird aber nicht konsequent in der Unfallversicherung durchgeführt. Man hat es nicht für nötig gehalten, die Unfallversicherung auf alle Berufs- und Erwerbszweige zu erstrecken. Das Handwerk, der Handel, die häuslichen Dienste sind im allgemeinen von der Versicherung ausgenommen, und erst schrittweise hat man sich dazu verstanden, aus den eben erwähnten Produktions- und wirtschaftlichen Betätigungsgebieten einzelne Zweige der Versicherung zu unterstellen. Das hat man damit begründet, daß in ihnen die Unfallgefahren verhältnismäßig gering seien und deshalb kein zwingendes Bedürfnis vorliege, die in ihnen beschäftigten Arbeiter dem Schutze der Unfallversicherung zu unterstellen. Ist diese Auffassung nun berechtigt? Die wirtschaftliche Schädigung, die einem einzelnen Arbeiter durch die Folgen eines Betriebsunfalles erwächst, ist für ihn ebenso schwer, ob er diesen Unfall in einem Großbetriebe oder in einem Kleinbetriebe erlitten hat. Es steht mit dem Grundgedanken der Unfallversicherung in Widerspruch und ist im höchsten Maße unsozial, diese wirtschaftliche Schädigung den von einem Unfalle Betroffenen um deswillen aufzubürden, weil *im allgemeinen* die Betriebsgefahr in seinem Berufszweige nicht so erheblich ist und vielleicht unter dem Durch-

schnitt steht. Ist der Grundgedanke der Unfallversicherung an sich richtig, muß er gelten für alle Gewerbe und Berufszweige, ohne Ausnahme. Sind die Unfallgefahren gering, so werden naturgemäß auch die Lasten um so geringer sein, die die Arbeitgeber in diesen Zweigen der Tätigkeit zu tragen haben. Deshalb muß versucht werden, den Grundgedanken der Unfallversicherung konsequent durchzuführen, d. h. die Unfallversicherung auf alle Zweige der Produktion auszudehnen.

Auch auf die Betriebsunfälle der kleinen selbständigen Unternehmer. Deren wirtschaftliche Lage ist nicht so, daß sie eines solchen Schutzes entbehren könnten. Auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Unfallversicherung sind in den meisten Berufsgenossenschaften die kleinen Unternehmer in den Schutz der Unfallversicherung einbezogen. Auf diesem Gebiete entfallen bis zu 85 vom Hundert der entschädigten Unfälle auf versicherte Unternehmer und deren Familienangehörige.

Es ist auch berechtigt, den Schutz der Versicherung über die Betriebsunfälle hinaus auf gewerbliche Berufskrankheiten zu erstrecken. Es liegt keinerlei innere Berechtigung vor, nur jene aus dem Wirtschaftsleben herauswachsenden wirtschaftlichen Schädigungen durch Rentengewährung für die Betroffenen auszugleichen, die in engbegrenztem Zeitraum, durch Betriebsunfall, eintreten, und die als das Ergebnis länger währender schädigender Einwirkung der Berufsarbeit auf den Körper des Arbeiters eintretenden auszuschließen. Schon heute kann der Bundesrat gewerbliche Berufskrankheiten dem Schutze der Versicherung unterstellen; er hat jedoch von diesem Rechte keinen Gebrauch gemacht.

Bei einer solchen Gestaltung des Versicherungsrechtes würde nur eine Verschiebung der Lastentragung eintreten; den wirtschaftlichen Schwachen würde sie abgenommen und den stärkeren Gliedern des Wirtschaftslebens auferlegt. —

Da notorisch die wirtschaftliche Lage vieler kleiner Selbständigen sich in nichts von der Lage mancher Arbeiter unterscheidet, ja vielfach schlechter ist als die mancher gutbezahlter Arbeiterschichten, wäre es nur ein Gebot der Gerechtigkeit, den Schutz der Versicherung diesen Kreisen in gleicher Weise zuteil werden zu lassen, wie er den Arbeitern gewährt ist. Es mögen dabei Schwierigkeiten zu überwinden sein, aber die Schwierigkeiten sind eben dazu da, um überwunden zu werden. Allerdings muß die Gestaltung einer solchen Ausdehnung der Versicherung reiflich durchdacht werden, damit sie auch allen Stürmen standzuhalten vermag. Wie es nicht gemacht werden darf, zeigt die Gestaltung der Versicherungspflicht der Hausgewerbetreibenden, die, obwohl erst am 1. Januar 1914 in Kraft getreten, beim Ausbruch des Krieges sofort aufgehoben werden mußte, weil sie sich nicht durchführen ließ.

VI.

Der Zeit der Menschenvernichtung muß eine Zeit der Menschenökonomie, des Menschenschutzes folgen. Die furchtbaren Opfer dieses Krieges zwingen vor allem zu Maßnahmen, deren Ziel es ist, den Nachwuchs des Volkes zu schützen. Zwar hätte es nicht erst der eindringlichen Lehren des Krieges bedürfen sollen, um den Staat zu veranlassen, mit allen möglichen Mitteln sein kostbarstes Gut vor jeder Schädigung zu bewahren; leider hat es dieser Lehren bedurft. Immerhin sind diese Lehren beherzigt worden. Die Wochenhilfsverordnungen vom 3. Dezember 1914, 28. Januar 1915 und 23. April 1915 haben einen Weg beschritten, der noch bei der Schaffung der Reichsversicherungsordnung dem Gesetzgeber ungangbar erschien. Was diese Verordnungen als obligatorische Leistung an die Wöchnerinnen vorsehen, hat die Reichsversicherungsordnung zum Teil nur als fakultative Leistung dem Ermessen der Krankenkassen überlassen. Der kommenden Gesetzgebung wird es vorbehalten sein, den durch die Kriegswochenhilfsverordnungen geschaffenen Rechtszustand als dauernden Zuwachs dem Versicherungsrecht einzugliedern und ihn natürlich auch auf die Familien der minderbemittelten Nichtkriegsteilnehmer auszudehnen. Die Kinder dieser Kreise sind für die Nation ebenso wichtig wie die der Kriegsteilnehmer. Bei dem großen Kreise, den die Kriegsverordnungen umfassen, hätte es nur eines Schrittes bedurft, um für die ganze Bevölkerung eine Mutterschaftsfürsorge zu schaffen. Er wird nun getan werden müssen, und es gilt lediglich die Wege zu finden, auf dem es zu geschehen hat. Die verschiedensten Wege sind vorgeschlagen worden — von der Schaffung eines neuen besonderen Versicherungszweiges bis zu der einfachen Tragung der Kosten durch das Reich. Mir scheint der Weg nicht zweifelhaft zu sein, der zu beschreiten ist. Die Reichsversicherungsordnung hat die Wochenhilfe als Leistung der Krankenversicherung im Prinzip gebracht. Von diesem Wege kann es kein Zurück mehr geben. Als Zweig der Krankenversicherung muß die Wochenhilfe ausgebaut werden. Durch die Einführung der Versicherungspflicht der Dienstboten und der Hausgewerbetreibenden sind heute fast alle in unselbständiger Stellung erwerbstätigen Weiblichen Mitglied einer Krankenkasse geworden (wenn beim Ausbruch des Krieges die Versicherungspflicht der Hausgewerbetreibenden aufgehoben wurde, so war das doch nur eine Notmaßnahme, die mit Beendigung des Krieges wieder schwinden wird). Es bleibt nur noch übrig, die Wochenhilfe auf die Familienmitglieder der männlichen Versicherten zu erstrecken. Wenn die Krankenversicherungspflicht, wie es oben angeregt wurde, auch auf die kleinen Selbständigen ausgedehnt wird, bliebe nur noch eine kleine Schar minderbemittelter Frauen, denen die Vorteile einer

solchen Versicherung noch nicht zuteil würde. Mit Hilfe von Zuschüssen des Reichs würden auch sie ihrer teilhaftig werden können. Das Reich zahlt ja schon Zuschüsse zur Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, weshalb nicht auch Zuschüsse zur Wochenhilfe? Weil es sich um bevölkerungspolitische Maßnahmen zugunsten des ganzen Volkes handelt, ist eine solche Leistung des Reiches nur billig.

Aber eine Wochenhilfe der bisherigen Art allein genügt nicht. Die Säuglingsfürsorge hat sich auch auf die Überwachung der Pflege der Kinder zu erstrecken. Noch werden die deutschen Mädchen nicht unterrichtet, was zur Gesundhaltung der Kinder notwendig ist. Heute muß jede Mutter erst an den eigenen Kindern die zur Gesundhaltung der Kinder so notwendigen Erfahrungen selbst sammeln. Auch aus der mangelnden Erfahrung erwächst dem Tode eine reiche Beute. Wie die Krankenkassen nicht nur zur Kontrolle der Kranken, sondern auch zu deren Belehrung Krankenkontrolleure anstellen, müßten auch Säuglingspflegerinnen den Müttern mit Rat und Tat zur Seite stehen. Nicht auf den Wunsch der Mütter, sondern als von selbst gewährte Fürsorge der Kassen. Sie würden auch über die Zeit der Wochenhilfe hinaus dem Gedeihen des Kleinkindes ihre Beachtung zu schenken haben. Das würde zu Säuglingsheimen und Mütterberatungsstellen führen, für deren Kosten auch die Landesversicherungsanstalten gemäß § 1274 R.V.O. größere Aufwendungen leisten müssen, als es bisher geschehen ist. Daß der Wohnungsfrage auch im Hinblick auf das zukünftige Geschlecht ernstliche Beachtung zu schenken ist, sei nur beiläufig hier erwähnt. Diese Fürsorge erheischt aber noch ein weiteres.

Die Kriegszeit hat eine Zunahme der Frauenarbeit gebracht, wie sie in Friedenszeiten niemand für möglich gehalten hat. Anscheinend sind die Frauen auch Arbeiten gewachsen, die man ihnen sonst nicht zutraute. Aber über die Wirkungen dieser Arbeiten auf den weiblichen Organismus sind noch keine abschließenden Erfahrungen gesammelt. Es würde ein schlimmes Ergebnis sein, wenn sich herausstellen sollte, daß die Gesundheit der Frauen unter der neuen Berufsarbeit schweren Schaden nimmt. Solchem Ergebnis muß vorgebaut werden. Keine Frau darf im schwangeren Zustande zu schwerer Arbeit herangezogen werden. Das Verbot der Gewerbeordnung, die Schwangeren zwei Wochen vor und die Wöchnerinnen sechs Wochen nach der Entbindung zu beschäftigen, muß jedenfalls erweitert werden. Die vielen Unterleibsleiden der Frauen sind in der Hauptsache auf die zu frühe Wiederaufnahme der Arbeit — nicht nur der gewerblichen — zurückzuführen. So sehr es bei der großen Vernichtung wirtschaftlicher Werte durch den Krieg zu wünschen ist, daß die Arbeitskraft des ganzen Volkes der Wiederherstellung dieser Güter sich widmet, auch die der Frauen, so

wäre es doch überaus verhängnisvoll, wenn das Bestreben, keine Arbeitskraft ungenutzt zu lassen, dazu führte, die Gesundheit der zukünftigen Mutter zu schädigen. Also auch hier gilt es vorzubeugen. Der Mutterschutz ist zugleich der beste Kinderschutz.

Die Sozialpolitik ist mehr denn je zu einer Staatsnotwendigkeit geworden.

Wenn man so das Gebiet überschaut, das ich schnell fortschreitend und zum Teil nur andeutungsweise behandelt habe, findet man viel Anlaß zu gesetzgeberischer Tätigkeit. Wie ein den Boden überwucherndes Gestrüpp und nicht wie ein gehegter und gepflegter Garten erscheint uns heute vielfach das Recht. Man beseitige es, wo es nicht die gesunden Triebe zum emporstrebenden Wachstum zeigt; dann wird auch das Recht zum lebenskräftigen Baume emporwachsen.

11.

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.

Von Dr. **Emil Lederer**, Heidelberg.

Die deutsche Gesetzgebung kennt noch immer den Menschen nur als Einzelperson. Er ist ihr abstrakter Staatsbürger. Seine vermögensrechtlichen Beziehungen regeln das Bürgerliche Gesetzbuch und Spezialgesetze, seine Verpflichtungen gegenüber dem Staat das Strafgesetzbuch. In allen diesen Gesetzen kommt er als Einzelner vor und gilt der Grundsatz: Gleiches Recht für alle. Im Reich gilt das auch in politischer Hinsicht. Die Nation besteht aus 70 Millionen einzelnen Menschen, und man könnte alle Gesetze, also die Versuche, das öffentliche und private Leben zu formen oder wenigstens ihm den äußeren Rahmen zu geben, studieren und würde doch nichts erfahren über die Eigenart des Materials, aus welchem die Gesellschaft geformt ist, über die innere Struktur, welche sie besitzt. Soweit diese Struktur aus dem Wirtschaftsleben folgt, ist sie allerdings in der speziellen Gesetzgebung hierfür, der Gewerbeordnung, wenngleich etwas widerwillig, anerkannt. Trotzdem auch die Gewerbegesetzgebung noch durchaus von den Prinzipien des wirtschaftlichen Liberalismus beherrscht ist, also das Wirtschaftsleben ganz atomisiert, als freies Spiel egoistischer Einzelinteressen vorstellt, läßt sie doch der Tatsache, daß die Gesellschaft in Klassen gegliedert ist, Raum. Es ist aber das entscheidende Problem der Rechtsfortbildung, inwieweit die Tatsache der ökonomischen Einzelexistenz noch gehalten, verteidigt oder inwieweit schon anerkannt werden soll, daß die Gesellschaft in deutlich voneinander zu unterscheidenden Gruppen gegeben ist, welche die soziale Formung der ausschlaggebenden Interessen darstellen, die daher nicht nur zugegeben, sondern auch mit selbständiger Macht ausgestattet werden müssen. So ringen in der Gesetzgebung diese beiden entgegengesetzten Prinzipien miteinander, und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sind das Objekt, ja man kann sagen, je größer und mächtiger sie werden, das Subjekt dieses Kampfes.

Daß die Gesellschaft als eine organisierte, nicht als ein Haufen von Einzelpersonen gegeben ist, klingt heute zu selbstverständlich, als daß es besonders betont werden müßte. Und doch sind es erst wenige Jahre, seitdem das Bewußtsein sich umgeformt hat, seitdem der Schwerpunkt für das Bewußtsein verlegt wurde. Die Kartellierungsbewegung ist eine bloß ökonomische, zunächst noch nicht soziale Erscheinungsform dieser

Tendenz. Widerstrebend zuerst, aber bald durch die ökonomischen Erfolge eines Besseren belehrt, wird die freie Konkurrenz aufgegeben, der Markt organisiert, verteilt, systematisch bewirtschaftet. Ist der Zeit der freien Konkurrenz eigentümlich, rücksichtlos eigene Vorteile wahrzunehmen, mit dem tröstlichen Hintergedanken, so realisiere sich das allgemeine Beste, so tritt jetzt an die Stelle: organisierte Wahrnehmung der Einzelinteressen, sei es auch g e g e n die Gesamtheit, gegen die Gesellschaft. Die Tendenz zur Kartellierung kann so — für die Schichten der Unternehmer — als Vorstufe für die Entwicklung eines b e w u ß t e n Organisationsstrebens betrachtet werden. Lange vorher bereits aber hat derselbe Prozeß die Arbeiterschaft ergriffen. Denn für sie konnte wirtschaftlicher Individualismus nie etwas anderes als bloßes Wort sein. Schon im Produktionsprozeß wird der Arbeiter vergesellschaftet, in eine Reihe mit seinen Arbeitskameraden gestellt. Sowenig er während des Produktionsprozesses Herr seiner Arme, seiner Zeit und seiner Tätigkeit ist, sosehr er sich in einen zwangsläufigen Mechanismus eingestellt sieht (und die neueste Entwicklung der Industrie, das Taylorsystem, hat ja diese zwangsläufige Einstellung außerordentlich gesteigert), ebenso werden ihm die Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit, Arbeitslohn zudiktiert, und er kann an allen diesen Tatsachen, die für ihn zugleich die entscheidenden Lebenstatsachen sind, nur sehr wenig ändern. Der Verlauf seines Lebens hängt von der Konjunktur ab, und wie er in den allgemeinsten Tatsachen seiner Existenz überall die Auswirkung gesellschaftlicher Mächte spürt, denen er als Einzelner nicht entgegenwirken kann, so auch im einzelnen. Wenn und insofern jemand als Arbeiter gegeben, hört er ökonomisch auf, selbständig zu sein, seinen Willen betätigen zu können. Es ist daher nur eine selbstverständliche Konsequenz, wenn früher als bei den Unternehmern die Verbundenheit in der Klasse, die Solidarität lebendigstes Gefühl der Arbeiterschaft ist. Das Aufgehen in der Masse, das in bürgerlichen Kreisen immer aus individualistischen Gedankengängen heraus mit einer Nuance von Skepsis angesehen wird, weil es das Eigenleben erdrücken könnte, das ist dem Arbeiter die selbstverständlich und allein gegebene Form der Existenz. In der Fabrik, in seinem täglichen Leben, selbst in seinem Wohnen ist der Arbeiter so sehr Produkt gesellschaftlicher Entwicklung, daß er gar nie dazu gelangt, sich in diesen Sphären als Einzelner zu fühlen. Das Wirtschaftsleben ist für den Arbeiter keine Sphäre, in welcher er seine Persönlichkeit, seinen Eigenwillen betätigen kann und will; es ist eine aus der Gedankenwelt des Industrieunternehmers, mehr noch des Kaufmanns übertragene Vorstellung, daß der Arbeiter im Wirtschaftsleben Individualist sein könne. (Natürlich kann er egoistisch sein; nur ist Egoismus und Individualismus nicht identisch.) Die große Leidenschaft, mit welcher sich eine individualisti-

sche Grundstimmung bei Arbeitern oft äußert, die Leidenschaft, mit welcher sie zum Ausdruck kommt, stammt gerade aus der völligen Einbeziehung der profanen Lebenstatsachen des Arbeiters in die gesellschaftliche Sphäre. Die Revolte der Einzelnen gegen Vergesellschaftung, das leidenschaftliche Bemühen, sich eine persönliche Sphäre zu sichern, erstreckt sich aber dann bezeichnenderweise fast nie auf die Gestaltung der äußeren Lebenstatsachen, sondern bleibt ganz in der seelischen Sphäre beschlossen. Für die „individualistischen" Arbeiter ist das Problem des einzelnen Menschen durchaus ein inneres. Sie sind daher oft gerade die besten Gewerkschafter.

Es hätte bei der Arbeiterschaft also gar nicht des Sozialismus bedurft, um die Gewerkschaftsbewegung zu wecken, wenngleich dieser den zunächst wirtschaftlichen Bestrebungen einen großen politischen und kulturellen Hintergrund gab. Immerhin wurde sie dadurch außerordentlich stark beflügelt, und so manche Differenzen zwischen der englischen und der deutschen Gewerkschaftsbewegung mögen daraus abzuleiten sein, daß erstere als bloße Interessenvertretung der Arbeiterschaft und daher noch belastet mit Reminiszenzen der alten Gesellenverbände — diese aber als ökonomische Auswirkung der sozialistischen Bewegung ins Leben trat. Die sozialistische Idee war der Idee der Gewerkschaftsbewegung zwar anfangs ein Hindernis ihrer praktischen Ausbreitung. Einer auf bürgerlichem Boden stehenden Arbeiterbewegung hätten so große Schwierigkeiten von der Regierung, Gesetzgebung und Verwaltung nicht gemacht werden können. War aber die Arbeiterbewegung einmal (in Deutschland nach Aufhebung des Sozialistengesetzes) stark genug, solche Widerstände zu überwinden, dann zeigte sich gerade die sozialistische Ideologie als die erfolgreichste. Die von sozialistischen Gedanken beherrschte Gewerkschaftsrichtung hat eben den großen Vorteil, das Arbeiterschicksal als ein ganz e i n h e i t l i c h e s erfassen zu können. Nur in der sozialistischen Arbeiterbewegung hat der Arbeiter eine e i n h e i t l i c h e g e i s t i g e H e i m a t: da ist wirtschaftliche, politische und kulturelle Sphäre voneinander nicht getrennt, da wird er gelehrt, sein Schicksal und seine Aufgabe in der Welt als einheitlich und zugleich verknüpft mit dem Erlösungsgedanken zu begreifen. Wie weit auch andere praktisch-politische Richtungen dem ökonomischen Interesse der Arbeiter entgegenkommen mögen, sie sind nicht imstande, die tiefe Kluft zu überwinden, welche für das Bewußtsein des Arbeiters zwischen seiner ökonomischen Lage und der Tatsache einer auf Profit beruhenden Wirtschaftsverfassung besteht. Arbeiter sein und diese Situation völlig anerkennen, ist eine Forderung, welche überhaupt nur realisierbar ist unter einem höheren, die Gegensätzlichkeit aufhebenden Gesichtspunkt: z. B. auf religiösem Boden. So sind es bezeichnenderweise neben den sozialistischen Gewerkschaften die christlichen allein in Deutschland,

welche in der selbständigen Arbeiterbewegung eine erheblichere Bedeutung besitzen.

Wenn wir so die Mannigfaltigkeit der Probleme, die sich in der modernen Klassenbewegung kreuzen, nur flüchtig andeuten können, nur kurz hinweisen können auf die ökonomischen und politischen Gruppierungen, in den letzten Jahren (wie angedeutet) auch auf die Reflexwirkungen allgemeiner kultureller Bewegung, so hat sich trotz dieser wachsenden Bedeutung der sozialen Strömungen (die sich ja nicht nur auf Arbeiter und Unternehmer beschränken, sondern alle Gruppen der Gesellschaft erfaßt haben) die Gesetzgebung nicht geändert. Sie hält grundsätzlich an dem Standpunkt fest, daß der Mensch auch in der Wirtschaft als Einzelner gegeben ist. Ja, sie hält sogar daran fest, daß dieser Mensch in bestimmter Hinsicht auf seine Position als Einzelner rechtswirksam gar nicht verzichten kann, so daß wir hier etwas wie einen Rest eines „unveräußerlichen Menschenrechts" vorfinden. Dies alles, trotzdem der Umfang der Organisationen ständig wächst und ihre Bedeutung weit über die zahlenmäßig erfaßbare Größe hinausreicht.

Die letzten Ziffern, welche wir für die Gewerkschaften anführen können, stammen aus dem Jahre 1913. Die für 1914 bekanntgewordenen Zahlen stehen bereits unter der Einwirkung des Krieges, sind also, soweit die einberufenen Mitglieder noch weitergezählt werden, zum Teil fiktiv. Es zählten nun die freien (auf sozialistischem Boden stehenden) 49 Gewerkschaften im Jahresdurchschnitt 1913: 2 573 000 Mitglieder, hatten Jahreseinnahmen von 82 Millionen, Jahresausgaben von 75 Millionen und ein Vermögen von 88 Millionen Mark. 1 700 000, also zwei Drittel aller auf dieser Basis gewerkschaftlich organisierten Arbeiter befanden sich in den 7 größten Gewerkschaften, so daß tatsächlich die Zentralisierung der Organisation viel weiter fortgeschritten ist, als man nach der Anzahl der Gewerkschaften annehmen würde. Diese 7 größten Gewerkschaften verfügten auch über etwa zwei Drittel alles in den Gewerkschaften vorhandenen Vermögens. Dieser Gewerkschaftsbewegung gegenüber treten die beiden anderen zurück: die Hirsch-Dunckerschen Verbände, deren Geschichte ebenso alt ist wie die der freien Gewerkschaften (sie stammen gleichfalls aus dem Jahre 1868), und deren Entwicklung nicht durch das Sozialistengesetz unterbrochen worden war, zählen im Durchschnitt 1913 lediglich etwas über 100 000 Mitglieder, mit einem Vermögen von etwa 4,5 Millionen Mark; hauptsächlich sind Maschinenbauer und Metallarbeiter bei ihnen organisiert. Was endlich die christlichen Gewerkschaften anlangt, die jüngste Richtung (gegründet um die Mitte der neunziger Jahre), so zählen sie noch nicht ganz 350 000 Mitglieder, hatten 1913 Einnahmen von mehr als 7 Millionen, Ausgaben von mehr als 6 Millionen Mark und ein

Vermögen von mehr als 9,5 Millionen Mark. In allen diesen Gewerkschaftsrichtungen sind also etwa 3 Millionen Arbeiter und Arbeiterinnen organisiert (insgesamt umfassen alle drei Gewerkschaftsrichtungen etwa eine Viertelmillion weibliche Arbeiter), wenn wir die Zahl der 1907 in der Berufszählung erfaßten Arbeiter heranziehen und ihre inzwischen eingetretene Vermehrung veranschlagen, etwa 25 Prozent. Es gibt nun zwar außer d i e s e n Organisationen noch eine große Anzahl anderer Verbände, aber hierbei handelt es sich zum großen Teil nicht um sozial aktive Organisationen. Selbst wenn wir sie einrechnen würden (insgesamt sind es m i t den wirtschaftsfriedlichen Verbänden — siehe darüber unten — etwa eine halbe Million), kämen wir nicht auf einen erheblich größeren Prozentsatz organisierter Arbeiter.

Danach könnte es scheinen, als ob die Gesetzgebung mit ihrer Betonung des individualistischen Prinzips doch im Rechte wäre: daß sich die Arbeiter in so großem Umfang von den Gewerkschaften fernhalten — könnte man schließen —, ist doch ein Symptom dafür, daß der Einzelne Freiheit und Selbständigkeit zu wahren trachtet, daß er der Erfassung durch die Organisation Widerstand leistet.

Eine solche Anschauung würde übersehen, daß die Ziffer der direkt und indirekt durch die Gewerkschaften erfaßten Arbeiter erheblich größer ist, als die Statistik vermuten läßt, weil die Fluktuation in den Gewerkschaften außerordentlich groß und daher jeweils größere als von der Statistik erfaßte Massen zur Gewerkschaft gehören, auch wenn sie momentan nicht ihre Mitgliedsbeiträge entrichten. Daher kann im Falle von Massenausständen die Gewerkschaft auf die sichere Solidarität großer Massen rechnen. Ganz abgesehen davon aber ist ja alles, was a u ß e r h a l b der Gewerkschaften lebt, eine atomisierte Masse, der man nicht einen besonderen Willen zuschreiben kann. Nicht um die Freiheit der Persönlichkeit zu wahren, bleibt der einzelne Arbeiter außerhalb der Organisation, sondern um die Mitgliedsbeiträge zu sparen. Aus dem Gedanken heraus, daß es auf ihn doch nicht ankäme, und daß die Gewerkschaft schon stark genug sei, um auch für ihn ohne seine materielle und moralische Mitwirkung eine Besserung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu erzielen. Wenn wir hinzunehmen, daß es meist die ökonomisch schwächeren Schichten sind, welche außerhalb der Gewerkschaften bleiben, die ungelernten Arbeiter, jugendlichen und Frauen, so sehen wir, das allgemeine Bewußtsein ist auf der rechten Spur, wenn es Arbeiterschaft insgesamt in den Gewerkschaften organisiert gegeben vorstellt.

Diese Vorstellung nähert sich um so mehr der Realität, als ja die Organisation der Arbeiter eine Gegenorganisation der Unternehmer zur Folge hatte. Der Gegendruck der organisierten Arbeitgeber bannt die Arbeiter

nur noch fester an ihre Organisation. Die Organisation der Arbeitgeber ist zwar viel jünger (sie wird erst mit der Jahrhundertwende üblich), aber weitaus erfolgreicher. Die Statistik verzeichnet, daß Ende des Jahres 1913: 167 000 Unternehmer organisiert waren, in deren Betrieben 4,8 Millionen Arbeiter beschäftigt sind. Die Organisationsintensität ist also hier viel größer, die Reibungswiderstände aus Verschiedenartigkeit allgemeiner politischer Anschauungen fehlen. Wachstum der einen Gruppe hat Steigerung der Gegenorganisation zur Folge und umgekehrt, so daß wir die soziale Organisation als eine der entscheidenden, auch für die Zukunft entscheidenden Tatsachen ansehen müssen. Darin wird auch der Krieg eine Änderung nicht mit sich bringen, da sich schon jetzt zeigt, daß die Mitglieder treu zu ihren Verbänden halten, und daß die Probleme der Organisationen auch nach dem Kriege gegeben sein werden. Die Umwälzung aller ökonomischen Relationen, wie sie in der Bildung großer Vermögen, Verschiebung des Preisniveaus, Revolutionierung des Arbeitsmarktes, Schwierigkeiten, die weltwirtschaftlichen Beziehungen bald wieder in altem Umfang herzustellen, gegeben und verschärft sein werden durch die Notwendigkeit, den Prozeß der Ausgleichung zu einem neuen ökonomischen Niveau durch riesenhafte Anforderungen an die Steuerkraft der Bevölkerung zu stören — all das wird Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu den notwendigen Organen der Auseinandersetzung widerstreitender Klasseninteressen machen. Konnte man vor dem Kriege meinen (allerdings keine sehr realistische, aber immerhin mit manchen Gründen vertretbare Anschauung), daß alle Organisationen nur Störung eines Gleichgewichts sind, das sich aus dem freien Spiel der Kräfte vielleicht sogar rascher herstellen würde (alle Anschauungen, welche den Gedanken des Lohnfonds in der einen oder anderen Weise wieder belebten, stehen organisierter Einwirkung auf das Wirtschaftsleben sehr skeptisch gegenüber), so wird der rasche Wiederaufbau der arg zerstörten Wirtschaft nach dem Kriege ohne eine gewisse Planmäßigkeit sicher nicht möglich sein. Ein solch systematischer Wiederaufbau aber hat dann eine entsprechende Organisation der ökonomischen Interessen zur Voraussetzung.

Nun stand gerade das Problem der Organisation und des Organisationszwangs vor Kriegsbeginn im Mittelpunkt der sozialpolitischen Diskussion. Diese knüpfte an die Tatsache an, daß die Gesetzgebung noch immer prinzipiell die Freiheit des einzelnen Menschen garantiert und ihn nicht nur von direktem strafbarem Zwang, sondern auch psychologischem Druck auf seine Entschlüsse befreien will. Daß solcher psychologischer Druck durch die U m s t ä n d e sehr häufig geübt wird, dagegen kann die Gesetzgebung freilich keine Maßnahmen treffen — sie müßte das ökonomische System umwälzen, um die Fesseln der Klassenlage zu beseitigen. Aber

sie sucht, soweit das mit den neueren Erscheinungen des Wirtschaftslebens, dem in den Verhältnissen liegenden Zwang zur Organisation vereinbar ist, dem Einzelmenschen noch eine Sphäre der Selbstbetätigung zu geben. Daher lehnt sie nicht Organisation rundweg ab, aber weist ihr doch keinen Platz im Rechtssystem an. Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände stehen juristisch in der Luft, sie sind nur nicht verboten; der Vertragsinhalt von Koalitionen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird also rechtlich nicht geschützt, und es ist ein deutliches Zeichen dafür, wie wenig der Inhalt ökonomischer Entwicklung von der Formulierung im Gesetz abhängig ist, daß die 3,5 Millionen gewerkschaftlich organisierter Arbeiter seit Jahrzehnten in festgefügten mächtigen, aber bloß auf Treu und Glauben basierenden Verbänden zusammenhalten. Jeder Arbeiter kann die Gewerkschaft jederzeit verlassen, jede Gewerkschaft kann in jedem Augenblick ihre Leistungen an die Mitglieder einstellen oder verändern, der Staat kümmert sich nicht darum. Dasselbe gilt von den Arbeitgeberverbänden. Und doch funktionieren sie. Trotzdem sie der Staat, die Gesetzgebung ignoriert, lediglich duldet, sind sie die wichtigsten Strukturelemente der modernen Gesellschaft geworden. Sie beginnen für den Staat erst in dem Moment interessant zu werden, wo durch ihre Existenz die Freiheit des Einzelnen eingeschränkt wird. Bestimmte Formen des Zwangs, durch welche jemand veranlaßt werden soll, an solchen Verabredungen teilzunehmen, oder verhindert werden soll, von ihnen zurückzutreten, sind nämlich strafbar, auch wenn noch nicht das Delikt der Erpressung oder Nötigung vorliegt. Nicht der Zwang schlechthin ist es, der hier als strafbar betrachtet wird, sondern der Zwang, in die Organisation einzutreten oder in ihr zu bleiben. Die Freiheit, nicht organisiert zu sein, wird geschützt. Hingegen wird ein R e c h t auf Organisation nicht in demselben weitgehenden Umfang anerkannt. Denn der Zwang, der zum Ziel hat, jemand von der Organisation fernzuhalten, oder ihn veranlassen will, aus der Organisation auszutreten, ist nicht strafbar, wenn er sich nicht nach dem allgemeinen Strafgesetzbuch als Delikt erweist. Praktisch bedeutet es dann, daß der Organisationszwang zugunsten der Gewerkschaften strafbar ist, während es die Gesetzgebung duldet, daß derselbe Zwang sich straflos g e g e n die Organisation wenden kann. Daraus ist klarer als aus irgendeiner anderen gesetzlichen Bestimmung zu entnehmen, wie stark noch die Gewerbeordnung den nicht organisierten Menschen als den höheren Typus ansieht.

Dieser Standpunkt der Gesetzgebung wirkt eindeutig gegen die Gewerkschaften. Denn die Arbeitgeberverbände haben genügend Zwangsmittel, ihre Klassengenossen zum Eintritt in die Organisationen zu veranlassen, ohne mit dem Gesetz in Kollisionen zu kommen, und anderseits sind die Organisationen der Arbeitgeber nicht der Gefahr ausgesetzt, daß

ihre Mitglieder durch Drohung oder Zwang veranlaßt würden, die Organisation zu verlassen. Wieder ein deutliches Beispiel dafür, wie eine formal nach dem Gesichtspunkt des gleichen Rechts konstruierte Vorschrift doch zu sehr verschiedenartigen Resultaten, zur faktischen Rechtsungleichheit führen kann.

Alle diese Fragen des Koalitionszwangs aber werden brennend bei den großen, gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, wie wir sie in den letzten Jahren in Deutschland im Baugewerbe, im Bergbau, der Maschinenindustrie und auch der Textilindustrie, auf den Werften usw. zu verzeichnen hatten. Niemand wird so optimistisch sein, zu meinen, daß die Periode der Arbeitskämpfe in Deutschland nach dem Kriege abgeschlossen ist, daß die Erinnerung an die Not und die Zeit des Krieges genügen würde, um überall ohne Streik oder Aussperrung den Ausgleich zu finden. Im Gegenteil, wenn wir nicht nach dem Kriege zu obligatorischen Einigungsämtern und einer Art staatlicher Organisation des Wirtschaftslebens gelangen (wozu wenig Aussicht vorhanden und was auch nicht unbedingt erwünscht wäre), so haben wir mit weit größeren Reibungsflächen im ökonomischen Leben und demgemäß auch mit schweren Arbeitskämpfen zu rechnen. Damit aber werden sich notwendigerweise alle bisher beobachteten Begleiterscheinungen der großen Arbeitskämpfe, namentlich Ausstellen von Streikposten, zeigen. Und es ist daher nicht sehr gewagt, zu prophezeien, daß die Frage der Streikposten, des Schutzes der Arbeitswilligen, so wie es vor dem Kriege der Fall war, auch nach demselben im Vordergrund der Diskussion stehen wird.

Die Unternehmer erblicken in den Streikposten nur eine besondere Form des Terrorismus, die Arbeiter wollen und können auf Streikposten nicht verzichten, denn sie sollen zum Teil eine Benachrichtigung der Arbeitswilligen vermitteln, zum Teil dieselben auch dahin beeinflussen, sich am Streik zu beteiligen. Ob und in welchem Umfang hierbei (wie die Unternehmer behaupten, die Arbeiter hingegen leugnen) Gewalttätigkeiten zu verzeichnen sind, ob diese durch ein Verbot des Streikpostenstehens vermindert werden könnten, ist einwandfrei nicht zu entscheiden. Jeder moderne Massenstreik stellt eine soziale Bewegung mit vielem Konfliktstoff dar, und daß es hierbei nicht in denselben glatten Formen wie bei der Auseinandersetzung zwischen einem Kartell und seinen Außenseitern zugeht, versteht sich von selbst. Dabei aber sollte nicht übersehen werden, daß die Gewaltmittel des Kartells, wenngleich nicht mit physischer Bedrohung verbunden, ebenso wirksam sind und ebenso Eingriffe in den freien Willen bedeuten, als die vielleicht tumultuarischen und möglicherweise sogar mit physischer Gewalt verbundenen Anstrengungen der Streikenden, Außenstehende in die Koalition hineinzubringen. Ohne dieser Gewalt

das Wort reden zu wollen, und bei voller Anerkennung der Notwendigkeit, im Falle von Gewalttätigkeiten energisch zu intervenieren, wird man doch nicht, um Ausschreitungen dieser Art um jeden Preis zu verhüten, zu so weitgehenden Maßnahmen greifen können, wie sie von industrieller Seite angeregt wurden, namentlich Verbot des Streikpostenstehens. Denn dabei handelt es sich um so vitale Interessen einer Gruppe von Koalitionen, daß es tatsächlich Aufhebung der Koalitionsfreiheit wäre, wenn man eine normale, im allgemeinen auch einwandfreie Gepflogenheit einer Gruppe von Verbänden untersagen würde, welche der Natur nach für die gegnerische Gruppe keine Bedeutung hat. Tatsächlich haben bisher die deutschen Regierungen solche weitgehende Forderungen (bloß passive Rechtsfähigkeit der Gewerkschaften, schärfere Fassung der Begriffe Bedrohung und Nötigung, Verbot des Streikpostenstehens usw.) daher immer als Ausnahmegesetzgebung abgelehnt. Sie ließen sich dazu auch nicht durch den Hinweis veranlassen, daß es sich hierbei um den „Schutz der Arbeitswilligen", um die Wahrung von Persönlichkeitsrechten handle. Denn nur zu klar ist es, daß die ganze Regelung weniger im Interesse einer bestimmten Arbeiterschicht als der Unternehmer gelegen wäre, insofern als ja die „Arbeitswilligen", besonders soweit sie organisiert auftreten (gelbe Gewerkschaften) eine Gegenorganisation innerhalb der Arbeiterklasse im Interesse der Unternehmer darstellen[1]). Nicht den Schutz der freien Persönlichkeit, sondern die Verbesserung der Unternehmerposition im Arbeitskampf bezweckt diese ganze Bewegung um einen „Schutz der Arbeitswilligen"; ist doch die individuelle Freiheit des Arbeiters in der Realität nur mehr sehr eingeschränkt vorhanden. Vollends ist der Arbeitswillige als Einzelner, welcher „seinen freien Willen", Arbeit zu nehmen, betätigen möchte in einer Welt, die durch und durch organisiert ist, eine Fiktion und nur mehr im Begriffshimmel der Arbeitgeberideologie zu finden.

Diese Bewegung zum Schutz der Arbeitswilligen war schon vor dem Kriege nicht sehr aussichtsreich. Denn mit Recht wurde selbst aus dem Kreis der Unternehmer das Bedenken laut, daß die Aufrollung dieser Frage zur gesetzlichen Regelung der Materie des Organisationszwangs überhaupt führen und diese die Tätigkeit der Arbeitgeberverbände und namentlich der Kartelle lahmlegen könnte. Diese Annahme ist nur zu berechtigt. Große Parteien des Reichstags (z. B. das Zentrum) haben bei den Verhandlungen über diese Materie stets auf die Notwendigkeit, gleichzeitig auch den „Unternehmerterrorismus" einzuschränken, hingewiesen, und besonders nach dem Kriege würde vollends eine Spezialregelung des Streikpostenstehens ohne Aufrollung der ganzen Frage des

[1]) Vgl. hierzu namentlich: Alfred Weber, Arbeitswilligenschutz?

Organisationszwangs unmöglich sein. Auch wird es kaum besser als bisher gelingen, die ganze Frage auf dem Wege der Praxis zu lösen, durch schärfere Handhabung der bisherigen Gesetze und Schaffung einer besonderen Streikpolizei den Wünschen der Unternehmer Rechnung zu tragen. Wir müssen daher damit rechnen, daß diese Kardinalfrage, welche nur einem Außenstehenden als ein Spezialproblem erscheint, aber tatsächlich die Fragen, ob und inwieweit soziale Organisationen und ihre Auswirkungen anerkannt werden sollen, nach dem Kriege wieder aufgerollt werden wird.

Es wird dann die Frage einer Lösung zugeführt werden müssen, ob die Gesetzgebung die Tatsache von Organisationen als gegeben ansehen will. Es ist auf die Dauer nicht möglich, daß die entscheidenden sozialen Organisationen außerhalb des Rechtsbodens stehen. Die Gesetzgebung erkennt eben die Klassen nicht als Realität an und infolgedessen auch nicht die Organisationen, welche bloß Ausdrucksform der Klassenschichtung sind. Sie kennt daher folgerichtig nur Rechtssphären der Individuen, nicht der Klassen bzw. der Organisationen. Juristisch ist die Existenz der Organisationen nur eine schwebende, sie sind noch nicht zur vollen Realität gelangt, der Rechtsordnung gegenüber verblassen sie — bloß Handlungen und Unterlassungen von Einzelpersonen gibt es für diese. Sobald aber die Einzelpersonen durch die Macht der Umstände nur mehr im Rahmen einer größeren Gesamtheit, als Klassenangehörige gegeben sind, fehlt genau genommen die Basis für Rechte des Individuums. Und zum mindesten müßte aus der Veränderung des Tatbestandes die Konsequenz gezogen werden, daß auch die wirtschaftlichen Personengesamtheiten, die Klassenorganisationen, innerhalb der zu bestimmenden Grenzen eine Rechtssphäre besitzen. Damit wird gewiß eines der schwierigsten Probleme aufgeworfen, für welches bisher eine alle befriedigende Lösung nicht gefunden werden konnte. Wo immer man aber die Probleme der sozialen Bewegung (die aus den oben angegebenen Gründen nach dem Kriege in verschärftem Maße gegeben sein werden) anpackt, stößt man auf diese Schwierigkeit. Ob man in obligatorischen Einigungsämtern Streiks ausschließen oder auf ein Minimum reduzieren will, oder ob man durch Repressivmaßnahmen Wirtschaftskämpfe verhindern will, ob man durch soziale Gesetzgebung (z. B. Arbeiterschutz, Mindestlöhne) den Konfliktstoff überhaupt aus der Welt schaffen will, überall begegnet einem die Frage, wie doch im Fall eines Konfliktes und selbst für die normale, friedliche Auseinandersetzung der widerstreitenden Interessen auf die Dauer die Tatsache der Organisation ignoriert werden kann? Je mehr wir uns von der Auffassung, daß der Arbeitsvertrag ein Gewaltsverhältnis sein soll, entfernen und in seinen Bestimmungen ein Kompromiß aus widerstreitenden Interessen erblicken wollen, und je weniger im Ver-

tragsabschluß wirklich die Individuen zu Worte kommen, um so dringender wird es, für die Organisationen einen Rechtsboden zu schaffen.

Wie das geschehen soll, dafür ist es heute schwer, einen Weg anzugeben. Man kann nur soviel sagen, daß unbedingt ein Umschlagen des heutigen Zustandes in sein Gegenteil, wie es sehr leicht möglich wäre, verhindert werden müßte. Denn entschließt sich die Gesetzgebung einmal, die Organisationen als Realitäten zu nehmen und ihnen einen bestimmten Geltungsbereich anzuweisen, so hört damit wieder der Einzelne auf, für sie zu existieren. Wir könnten unvermittelt nach dem gesetzlichen Zwang gegen die Organisationen einen gesetzlichen Organisationszwang bekommen, um so mehr, wenn die öffentliche Gewalt erkennt, daß sie sich der Organisationen (wie ja jetzt auch im Kriege) zu wichtigen staatlichen Zwecken mit Erfolg bedienen kann. Man muß dann nur wünschen, daß eine Mannigfaltigkeit der Organisationen (wie wir sie heute in der Arbeiterbewegung haben) nicht verhindert wird, damit die Mehrheit der Organisationen an sich ein allzu starkes Gewaltverhältnis über die Mitglieder verhindert. Ganz wird sich ein solches ja ohnedies nicht vermeiden lassen, ist auch bereits heute in einem gewissen Umfang gegeben (die Gewerkschaften haben ihren Mitgliedern gegenüber die Position von „Behörden"). Ebenso wird man die Machtsphäre der Organisationen möglichst nach ihren praktischen Zwecken eingrenzen, wofür auch schon eine Formel vorgeschlagen wurde[1]): nämlich Anerkennung des sachlichen, hingegen Verbot bzw. Bestrafung des ideellen Zwangs. Diese Formel der Lösung ist außerordentlich wichtig; welche immer aber auch gefunden werden mag, sie wird mit dem jetzt unhaltbaren Zustand aufräumen, in welchem die Organisationen existieren und wachsen, aber vom Gesetz nicht gesehen werden, in welchem es daher möglich ist, den einseitigsten Klassenstandpunkt mit dem Hinweis auf den notwendigen Schutz der individuellen Freiheit und Persönlichkeit zu drapieren. Sind die Organisationen als solche anerkannt, dann wird es auch wieder möglich sein, einen prinzipiellen Standpunkt zu finden, während sich heute alle Politik für und gegen die Organisationen in Einzelfragen zersplittert, die lediglich nach „Zweckmäßigkeitsgründen" aufgeworfen und der Lösung zugeführt werden.

Aus einem besonderen Grund noch ist anzunehmen, daß sich diese Frage der Anerkennung von Klassenorganisationen nicht sehr lange wird hinausschieben lassen: sowenig der Krieg die sozialpolitische Situation prinzipiell geändert hat, hat er doch in einem wichtigen Detailproblem, das Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in den letzten Jahren außerordentlich stark beschäftigte, eine Lösung angebahnt. Nämlich in

[1]) Alfred Weber, a. a. O., S. 27.

der Frage des Arbeitsnachweises. Man kann sagen, daß der Gedanke des paritätischen, gemeinnützigen, zentralisierten Arbeitsnachweises durch den Krieg eine sehr wesentliche Förderung erfahren hat, so daß Ansprüche der einen oder anderen Partei auf Regelung des Arbeitsnachweises, also des Arbeitsmarktes, wohl kaum mehr werden mit Erfolg geltendgemacht werden können. Es ist damit anerkannt, daß die Stellenvermittlung öffentliche Angelegenheit ist, daß nicht der stärkere Teil (und das sind heute die Unternehmer in den meisten Industrien) noch dadurch ein Übergewicht erlangen soll, daß er auf das Spiel von Angebot und Nachfrage einwirken kann. Es wäre weiters damit anerkannt, daß der individuelle Arbeitsvertrag in reiner Form heute nicht mehr möglich: wenn schon die Vertragsschließung in sozialem Rahmen erfolgen muß, so drängt die Entwicklung von selbst dahin, den Vertragsinhalt in einem gesellschaftlichen Prozeß zu gestalten. Wenn man nun den Arbeitsnachweis paritätisch organisiert und regelt und so einen der wesentlichsten Anlässe zu Konflikten beseitigt, so schafft man schon ein Organ, in welchem sich die sozialen Organisationen betätigen können. Jede sozialpolitische Institution (wir haben das bei den Versicherungseinrichtungen gesehen) schafft nur eine neue, breitere Basis für die Entfaltung der wirtschaftlichen Organisationen. Und so weist die Situation vor dem Kriege wie die Veränderungen während desselben eindeutig auf eine Entwicklung hin, welche Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als konstitutive soziale Faktoren anerkennt.

Eine solche Regelung wird nun wahrhaftig keine leichte Sache sein. Denn das oben angedeutete Prinzip bedeutet nur die Grenze für den Organisationszwang; wie man Rechte und namentlich Pflichten der Organisationen formen will, ist damit noch nicht gesagt. Gerade das aber ist sehr wichtig. Legt man den Organisationen große Verpflichtungen auf, d. h. hemmt man sie in der Aktion, so daß sie z. B. (bei sonstiger Verpflichtung zum Schadenersatz) nur unter ganz besonders schweren Bedingungen ihre Machtmittel im Wirtschaftskampf einsetzen dürfen (z. B. Einschränkung des Streikrechts; Gewährung desselben erst nach resultatlos abgelaufenen Einigungsverhandlungen; oder: Einführung von Zwangsschiedsgerichten mit bindender Kraft der Schiedssprüche), so vernichtet man gerade die große Summe von sozialer Aktivität, die sich in den Organisationen zeigt, und die für den Fortgang des Wirtschaftslebens wichtiger ist, als die Gegner aller aktiven Verbände annehmen. — Zieht man die Grenzen zu weit, so ist man nicht imstande, eine gewisse Rechtssicherheit zu garantieren, ohne welche ein Zusammenwirken der Klassenorganisationen schwer denkbar ist. Und bei glücklicher Vermeidung dieser Gefahren wird man endlich noch immer das Augenmerk darauf

richten müssen, daß nicht die Anerkennung der Organisationen zu einer Erstarrung des sozialen Lebens führt. Schon jetzt sind die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nicht minder (so wie die Kartelle) bureaukratisch organisiert; je größer ihr Betätigungsgebiet, je unangreifbarer ihre Position, desto stärker muß sich dieser Charakter befestigen. Die Bureaukratisierung des Wirtschaftslebens (die ja auch in der kapitalistischen Unternehmung in einem hohen Maße bereits erfolgt ist) ist eine weitere Gefahr, welcher entgegenzuwirken nicht so leicht sein wird.

Nach all dem könnte man nun meinen: Wenn die Gefahren, welche mit der Weiterentwicklung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verknüpft sind, so große sind, — so könnte man es bei dem bisherigen Zustand belassen. Und dafür treten ja auch manche Organisationen, auch die Gewerkschaften, selbst ein, welche sich dabei ganz wohl fühlen. Solange die Organisationen verhältnismäßig schwach waren, konnte es dabei sein Bewenden haben. Heute aber haben wir keine Wahl mehr. Wir müssen trachten, dieses Problem irgendwie der Lösung zuzuführen; denn daß die Volkswirtschaft, nach dem Kriege mehr noch als bisher, als organisierte gegeben ist, daß der Einzelne im Gebiet der Wirtschaft aufgehört hat, zu existieren, das können wir nicht mehr ändern. Kapitalistische Wirtschaft ist organisierte Wirtschaft, das spüren wir seit zwei Jahrzehnten. Diese Tatsache muß irgendwie in der Gesetzgebung zum Ausdruck kommen. Sie wird hierbei so vorsichtig sein können als irgend möglich. Sie wird aber zum Ausdruck bringen müssen, daß die sozialen Formen gewechselt haben, und daß für ihre Betätigung ein Weg gesucht werden muß. Dem Inhalt der Entwicklung wird sie hierbei vielleicht gar nicht vorgreifen. Hierzu wäre es auch noch zu früh. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind dann die Marksteine einer Entwicklung, welche vom Zustand allseits freier Konkurrenz zur organisierten Wirtschaft führen. Die Gesetzgebung ist schon halb und halb, gerade dort, wo sie sich am meisten dagegen sträubt, auf dem Wege, diese Entwicklung zu sanktionieren. Aber ebensowenig als diese neuen Formen des Wirtschaftslebens von der Gesetzgebung aus vorgeprägt wurden, sondern der immanenten ökonomischen Mechanik entstammen, ebensowenig kann jetzt im Rechtsbegriff der sozialen Organisation, zu welchem wir vielleicht kommen werden, der letzte Sinn und Inhalt dieser Entwicklung erschlossen oder im voraus formuliert werden. Auch hier wird es die Aufgabe der Rechtsentwicklung lediglich sein können, bereits realisierte soziale Tatsachen in das Gesamte unseres sozialen Seins einzufügen und damit den Weg für eine weitere ruhige Entwicklung zu sichern, den wir sonst nur unter gefährlichen Erschütterungen gehen könnten.

12.

Neuorientierung der inneren Verwaltung.

Von Professor Dr. **Hugo Preuß**, Berlin.

Es ist merkwürdig still geworden von der „inneren Neuorientierung“, die als Zukunftshoffnung in den Anfangszeiten dieses endlosen Krieges so lebhaft die Geister in Deutschland beschäftigte. Man braucht in dieser Tatsache nicht unbedingt und notwendig ein Zeichen dafür zu sehen, daß sich der alte Spruch: „Hoffen und Harren macht manchen zum Narren“, für den unsere Geschichte so viel schmerzliche Belege enthält, auch nach dieser ungeheuersten politischen Erschütterung wieder einmal bestätigen wird. Nicht unbedingt und notwendig ist solche Deutung, wenngleich man jenes unverkennbare Abflauen der öffentlichen Meinung auch nicht in vertrauensseliger Sorglosigkeit unbeachtet lassen darf. Wurzelt doch die Schwäche unseres innerpolitischen Lebens darin, daß es unserer öffentlichen Meinung an der Fähigkeit fehlt, mit zäher Ausdauer und unbeirrbarer Energie an bestimmten Zielen politischer Gestaltung festzuhalten, bis der Widerstand der stumpfen Welt besiegt ist. Ein Bruchteil jener wundervollen Kraft des Durchhaltens, die unser Volk jetzt gegen außen bewährt, würde, auf die inneren Dinge verwendet, vollauf genügen, um eine ungeahnte Entwicklung anzubahnen. Und daß eben der ungeheure Kampf gegen außen keinen Raum für innere Umgestaltungen lasse, trifft doch nur teilweise zu; für manches der Art wird Zeit und Gelegenheit kaum je wieder so günstig sein, wie sie jetzt gewesen wären.

Wer dagegen für die Wahrscheinlichkeit einer künftigen Neuorientierung stets weniger auf die Absichten und Einsichten der Menschen als auf das innerliche Zwangsmoment und Schwergewicht der Verhältnisse gerechnet hat, den mögen jenes Abflauen wie manche sonstige ungünstige Anzeichen nicht beirren. Daß auch im besten Fall sich das Neue nicht ohne ernsten Kampf gegen den Widerstand des Alten werde gestalten können, darauf mußte jedes nüchterne politische Urteil gefaßt sein. Freilich wird auch bei solchem Urteil mancher, der gewisse Kreise und Verhältnisse nach ihrer Natur und Art nicht sehr genau kannte, im tiefsten befremdet sein durch die mit der Länge der Kriegsdauer immer schärfer hervortretende Bekundung eines reaktionären Radikalismus, an dessen unbelehrbarem Beharrungsfanatismus all die welterschütternden Erlebnisse der Gegenwart und deren Konsequenzen für die Zukunft scheinbar völlig wirkungslos

abprallen. Und in natürlicher Wechselwirkung mit dieser Intransigenz der äußersten Rechten steht die wachsende Intransigenz einer äußersten Linken, die an einem Staat verzweifelt, in dem jene Mächte jede Fortentwicklung verkümmern lassen wollen. Müssen wir also damit rechnen, daß der künftige Kampf um die Neuorientierung sich zu früheren inneren Kämpfen so verhalten wird wie der jetzige Krieg zu früheren Kriegen? So unerfreulichen Aussichten steht nur die Hoffnung gegenüber, daß die inneren Entwicklungsnotwendigkeiten des Gemeinwesens sich mit still wirkender Kraft auch gegen noch so zäh behauptete Machtinteressen engerer Schichten durchzusetzen vermögen. Dem kann die Verbreitung des Einblicks in diese Entwicklungsnotwendigkeiten dienen; und dazu an ihrem Teil beizutragen, das ist ja die Aufgabe, die sich auch diese Sammlung stellt.

Allerdings muß sie sich dabei in der gegenwärtigen Lage eine sehr empfindliche Selbstbeschränkung auferlegen. Für den Nachweis der Entwicklungsnotwendigkeiten, die auf eine Neuorientierung in unserem Gemeinwesen hindrängen, wird es offenbar von ganz besonderer Bedeutung sein, die Erfahrungen rückhaltlos zu verwerten, die sich bei der ungeheuren Belastungsprobe dieses Krieges ergeben haben. Dabei wird es im wahren Interesse unseres Volkes und Staates unvermeidlich sein, mit schonungsloser Kritik das auszusprechen, was wirklich war; die inneren Zusammenhänge klarzustellen und manchen schönen Schein zu zerstören. Wohl steht die bewunderungswerte Größe der Gesamtleistung außer Frage; aber sie beweist durchaus nicht, daß in der alten Orientierung alles wohl bestellt gewesen und jeder Teil sich als am rechten Platze stehend für das Ganze bewährt hat. Vielmehr kann jene Größe der Gesamtleistung darauf beruhen, daß das Versagen bisher überschätzter Kräfte durch gewaltige Mehrleistungen bisher unterschätzter, ja geflissentlich zurückgedrängter Kräfte nicht bloß ausgeglichen, sondern überkompensiert wurde. Das heißt aber, daß gar manches bisher nicht an seinem für das Gedeihen des Gemeinwesens richtigen Platze stand, auf den es erst durch eine gründliche Neuorientierung gelangen muß. Dem Wissenden bieten die praktischen Erfahrungen dieser schweren Zeit überreichen Stoff für den Beweis, daß diese Möglichkeit Wirklichkeit gewesen ist. Dies praktische Beweismaterial jedoch schon jetzt mit rückhaltloser Deutlichkeit zu verwerten, ist aus äußeren und inneren Gründen während des Krieges und des burgfriedlichen Belagerungszustandes unmöglich. Solche Auseinandersetzung bleibt dem Frieden vorbehalten; und sie wird um so deutlicher werden müssen, je verstockter der Widerstand gegen notwendige Neugestaltungen sich gebärden wird. Heute und hier gilt es also — unter Verzicht auf lehrreiche Einzelheiten — der geistigen Vorbereitung nach allgemeinen Gesichtspunkten.

Bei dem Gedanken an eine innere Neuorientierung pflegen Verfassungsfragen im Vordergrunde des Interesses zu stehen. So gilt gegenwärtig das Schicksal der preußischen Wahlreform als der entscheidende Punkt für das Schicksal der Neuorientierung überhaupt. In der Tat müßte es höchst erbitternd und niederschlagend wirken, wenn es in einer schon so lange spruchreifen Frage auch nach dem Erleben unserer Tage noch nicht vorwärts ginge. Wer am Wesen des geltenden preußischen Wahlrechts festhält, sei es auch allenfalls unter Beseitigung etlicher „Schönheitsfehler“, der hat vom Geiste der Zeit nicht einen Hauch verspürt; und ein Staat, in dem der Widerstand solcher Mächte siegreich die Herrschaft behauptet, verzichtet auf eine gesunde innere Fortentwicklung. Es handelt sich hier auch keineswegs um eine preußische Sonderfrage, vielmehr bei der tatsächlichen Stellung Preußens und der es beherrschenden Kräfte in der Reichsstruktur um eine wichtigste d e u t s c h e Angelegenheit. Das Schwergewicht ihrer praktischen Bedeutung liegt aber nicht auf dem Boden des formalen Verfassungsrechts, sondern in der Rückwirkung auf Geist und System der inneren V e r w a l t u n g. Und das gilt im wesentlichen überhaupt von der Gesamtheit der Dinge, an die man bei dem Schlagwort von der Neuorientierung denken mag.

Die konstitutionellen Einrichtungen haben sich über fast alle Staaten der Erde verbreitet und damit eine weitgehende Ähnlichkeit der äußeren Erscheinungsformen aller Verfassungen herbeigeführt, so daß man wohl von d e r heutigen Verfassungsform schlechthin sprechen kann. Dieser äußeren Ähnlichkeit der Formen entspricht jedoch keineswegs eine innere Gleichartigkeit des Wesens; vielmehr verbirgt sich dahinter eine tiefgehende Verschiedenheit des Verhältnisses zwischen jenen Formen und der wirklichen Struktur des politischen Lebens. Dabei ist der charakteristische Punkt das Verhältnis der parlamentarischen Gesetzgebung zur tatsächlichen Regierung und Verwaltung. Denn die letztere steht in unmittelbarem praktischem Zusammenhang mit der lebendigen politischen Struktur, ist ihr organisatorischer Niederschlag; während die Formen verfassungsmäßiger Gesetzgebung diesem Wesen homogen oder heterogen sein können. Die Orientierung über die politische Eigenart eines Staates ist also nicht aus den Bestimmungen seiner Verfassung an sich zu gewinnen, sondern aus der Struktur seiner Regierung und Verwaltung im Verhältnis zu jener. In der konstitutionellen Verfassung kommt der Gedanke des genossenschaftlichen Gemeinwesens zum Ausdruck, das sich selbst durch die Organe seines Gemeinwillens die Gesetze gibt; dieser herrschende Wille ist der zum Staate organisierten Volksgesamtheit immanent. Kommt dieses Prinzip ebenso in der Regierung und Verwaltung zum Ausdruck, so ist das Verhältnis von Verfassung und Verwaltung ein homogenes,

die politische Struktur eine einheitliche. Sie ist dagegen eine dualistische, das Verhältnis von Verfassung und Verwaltung ein heterogenes, wo neben der konstitutionellen Gesetzgebung eine obrigkeitliche, der Volksgesamtheit prinzipiell transzendente Regierung und Verwaltung steht. Hier sind also die parlamentarische Gesetzgebung und die obrigkeitliche Verwaltung durch ihre Wesensverschiedenheit getrennt, wodurch das öffentliche Leben viel bedeutsamer bestimmt wird als durch Unterschiede der Verfassungsparagraphen. Wohl gilt der Grundsatz des Rechtsstaates von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch hier, ohne doch jene innere Wesensverschiedenheit überwinden zu können. Denn der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit hat hauptsächlich nur formale und negative Wirkungen; er bindet die Verwaltung allenfalls an gewisse Rechtsschranken, die sie nicht durchbrechen darf; er vermag jedoch nicht auch inhaltlich und positiv die obrigkeitliche Verwaltung mit dem ihr fremden Geiste des konstitutionellen Staatslebens zu erfüllen. So stehen sich hier zwei nach Entstehung und Wesensart grundverschiedene Sphären gegenüber, von denen formal verfassungsrechtlich zwar die konstitutionelle Gesetzgebung den Vorrang beansprucht, die obrigkeitliche Verwaltung jedoch durch ihre allgegenwärtige Aktivität die stärkere ist und das Gemeinleben praktisch beherrscht. Rückwirkend kann dann auch jene formale Schranke der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung recht problematisch werden und das Verfahren sich ausbilden, das einst Rudolf Gneist als für Preußen charakteristisch bezeichnet hat: „die Umkehrung der Gesetze durch die Verwaltung"! Als Schutz dagegen wurde ja unter seinem Einflusse die Verwaltungsgerichtsbarkeit organisiert; aber, abgesehen von der Unvollkommenheit ihrer Zuständigkeit und ihrer Organisation, kann auch sie wieder in der Hauptsache nur formal und negativ wirken.

Die Regierung teilt zwar als Haupt der Verwaltung deren obrigkeitliche Struktur und ihren inneren Gegensatz zum parlamentarischen Wesen, mit dem sie indessen die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und die formale konstitutionelle Verantwortlichkeit in ständige äußere Berührung bringt. Wenn dadurch der Regierung eine Berücksichtigung konstitutioneller Erfordernisse nahegelegt werden mag, so stößt sie dabei auf den passiven, aber um so zäheren Widerstand der fest geschlossenen obrigkeitlichen Bureaukratie, die gegen den Geist des konstitutionellen Staatslebens durchaus immun, dem Geiste der sie stützenden politischen Richtungen und der entsprechenden sozialen Schichten aber unbedingt ergeben ist. Gerät einmal die innere Regierungspolitik mit diesem Geiste in Widerspruch, so zeigt sich regelmäßig, daß ihr der Konflikt mit der ihr untergeordneten Bureaukratie weit gefährlicher ist als ein Konflikt mit

dem ihr nebengeordneten Parlament. Ministerialverordnungen noch so vielversprechenden Inhalts bleiben dann für die Verwaltungspraxis geradeso wirkungslos wie die entsprechenden Akte der Gesetzgebung. Und diese, von der unmittelbar lebendigen Fühlung mit der konkreten Verwaltung abgedrängt, erschöpft sich im Erlaß abstrakter Normen, deren Einfluß auf die Wirklichkeit des Lebens entweder gering oder ein dem beabsichtigten ganz entgegengesetzter ist, was die Ursache unaufhörlicher unfruchtbarer Reibungen wird. Eine parlamentarische Einwirkung auf persönliche und sachliche Einzelfragen der Verwaltung fehlt freilich auch in diesem System keineswegs; aber es ist nicht ein geordneter, offener und verantwortlicher Einfluß des Parlaments, d. h. seiner Mehrheit, sondern der Einfluß einzelner Parlamentarier oder parlamentarischer Gruppen, der sich auf Umwegen und in Verhüllungen geltend macht und in seiner Verantwortungslosigkeit die Verwaltung hemmt und schädigt.

Der Mangel jedes organischen Zusammenhanges zwischen der parlamentarischen Gesetzgebung und der obrigkeitlichen Verwaltung steigert sich nun aber mit all seinen Folgen noch im Verhältnis der R e i ch s gesetzgebung zur e i n z e l st a a t l i ch e n Verwaltung. Abgesehen von den torsoartig gestalteten Gebieten der „eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung", schwebt die Reichsgesetzgebung mit ihrer ganzen sonstigen Zuständigkeit im verwaltungslosen Raum rein abstrakter Normierungen ohne den geringsten Einfluß auf deren konkrete Verwirklichung. Jene eigentümliche Umkehrung von Form und Wesen, die den verfassungsmäßigen Vorrang der konstitutionellen Gesetzgebung bei der wirklichen Gestaltung der Dinge weit zurücktreten läßt hinter die überlegene Stärke der obrigkeitlichen Verwaltung, wiederholt sich hier in gesteigerter Potenz. Formal ist die Reichsgesetzgebung der höchste Ausdruck des Gemeinwillens im Gesamtstaat; Reichsrecht bricht Landrecht. Das Wesen der Dinge jedoch wird von jeder Einzelstaatsregierung und ihrer Verwaltungsbureaukratie weit maßgeblicher bestimmt als durch die abstrakten Normen der Reichsgesetzgebung. Freilich steht dem Reiche verfassungsmäßig die Beaufsichtigung der einzelstaatlichen Verwaltungen innerhalb seiner gesetzgeberischen Kompetenz zu, wofür sogar der Donnerkeil der Reichsexekution in seine Hand gelegt ist; aber sonst auch nichts. Und das heißt in Wahrheit nichts; denn jene hochnotpeinliche Haupt- und Staatsaktion kommt für die alltäglichen Fragen der Verwaltungspraxis, um die es sich eben handelt, natürlich gar nicht in Betracht. Daher ist es auch ohne Bedeutung, daß sie gegen Preußen überhaupt unmöglich ist. Im übrigen hat das entscheidende Wort bei jener Reichsaufsicht nicht etwa die dem Reichstage wenigstens formal verantwortliche Reichsregierung oder vielmehr Reichs „l e i t u n g", wie sie jetzt halbamtlich genannt zu werden pflegt,

wohl in dem richtigen Instinkt, daß sie keine echte Regierung im Obrigkeitssinn ist; sondern die Entscheidung hat die Gesamtheit der verbündeten echten Obrigkeitsregierungen, der unverantwortliche Bundesrat.

So kommt, was kommen muß. Kaum ist ein Reichsgesetz erlassen, das dieser oder jener Einzelstaatsregierung oder ihrer Verwaltungsbureaukratie nicht durchweg politisch wohlgefällig ist, so erheben sich meist schon in der nächsten Reichstagssession die bekannten Klagen, daß die Handhabung des Gesetzes durch die einzelstaatliche Verwaltung unvereinbar sei mit den deutlichen Absichten des Gesetzgebers, oft sogar mit den ausdrücklichen Erklärungen der Vertreter des Bundesrates und der Reichs„leitung" bei den parlamentarischen Verhandlungen. Das heute bekannteste, aber keineswegs vereinzelte Beispiel solchen Schicksals bietet das Reichsvereinsgesetz. Die Beschwerden über die Umkehrung dieses Reichsgesetzes durch die einzelstaatliche Verwaltung sind fast ebenso alt wie das Gesetz selbst. Jetzt hat hier ein erster unsagbar bescheidener Ansatz der „Neuorientierung" die Novelle zum Schutz der Gewerkschaften gebracht. Man hat auch gleich offen zugegeben, daß dies gar keine wirkliche Novelle ist; daß sie vielmehr nur deutlicher wiederholen will, was das ursprüngliche Gesetz eigentlich schon gesagt hatte. Aber sofort hat sich auch die nur allzu berechtigte Frage erhoben: Wie kann der Reichsgesetzgeber die Novelle davor schützen, daß ihr die einzelstaatliche Verwaltung das gleiche Schicksal bereite wie dem ursprünglichen Gesetz? In der Tat gibt es innerhalb des bestehenden Systems keinen wirksamen Schutz gegen solche Möglichkeit. Deshalb sind die üblichen Reichstagsdebatten, die den Reichskanzler veranlassen wollen, für die sinngemäße Durchführung der Reichsgesetze seitens der einzelstaatlichen Verwaltungen zu sorgen, so unfruchtbar. Die Reden aus dem Hohen Hause müssen von der Fiktion ausgehen, daß die Reichs„leitung" die Übel abstellen könne, wenn sie nur wolle; denn dem Reichstag ist ja eben nur der Reichskanzler nebst seinen Ressortchefs verantwortlich. Die Reichs„leitung" aber pflegt auf diese Fiktion einzugehen, weil sogar für eine bloße „Leitung" das Bekenntnis der eigenen Ohnmacht peinlich ist. Sie erklärt also die Beschwerden für unbegründet, weil sie entweder zu allgemein gehalten seien oder nur vereinzelte Fälle beträfen; eins von beidem gilt nämlich von jeder Beschwerde. Jeglicher Landrat oder Kreisdirektor lächelt jedoch sachverständig über diese „parlamentarische Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung".

Der Widerspruch zwischen Fiktion und Wirklichkeit gipfelt vollends in der Zumutung an die Reichs„leitung", ihre Autorität und die der Reichsgesetzgebung auch und gerade gegenüber der preußischen Regierung und Verwaltung zur Geltung zu bringen. Dem oberflächlichen Blick wird jener Widerspruch wohl verdeckt durch die tatsächliche Personalunion der

Ämter des Reichskanzlers und preußischen Ministerpräsidenten. Der zweimal gemachte Versuch, die beiden Ämter zu trennen, ist so schnell und kräftig mißglückt, daß seine praktische Unmöglichkeit dargetan ist. Dies weist auf eine innere Notwendigkeit hin, deren Erfordernissen der bestehende Zustand jedoch keineswegs genügt. Weil der Reichskanzler zugleich preußischer Ministerpräsident ist, scheint der unbedingt notwendige bestimmende Einfluß der Reichs„leitung" auf die preußische Regierung und Verwaltung verbürgt zu sein; aber dieser Schein trügt durchaus. Vielmehr hat umgekehrt die administrative Ohnmacht der Reichsleitung gegenüber den einzelstaatlichen Verwaltungen ihre Ursache großenteils in ihrem Verhältnis zur preußischen Staatsregierung. Denn der preußische Ministerpräsident ist ja nicht Chef der Regierung und Verwaltung in Preußen, wie es der Reichskanzler im Reiche ist; sondern sein Einfluß wird begrenzt durch die Selbständigkeit der Ressortminister und die Kollegialität des Staatsministeriums. Wie laut und unablässig hat Bismarck über diese zähen Hemmungen geklagt; wenn seine Nachfolger auf solche Flucht in die Öffentlichkeit allgemach verzichtet haben, so ist der Grund wahrscheinlich nicht eine Steigerung ihrer Autorität in Preußen. Anderseits ist der Reichskanzler als solcher unbedingt auf Übereinstimmung mit dem preußischen Staatsministerium angewiesen, ohne die seine Stellung im Bundesrat unmöglich wäre. Demgemäß ist die Einwirkung der preußischen Staatsregierung auf die Reichsleitung sehr viel kräftiger als umgekehrt. Erfordern die konstitutionellen Verhältnisse im Reich eine Gesetzgebung, die der preußischen Staatsregierung politisch nicht durchaus genehm ist, so muß die Reichsleitung vollauf zufrieden sein, wenn jene entgegenkommend ihre Bedenken zurückstellt; sie ist aber gar nicht in der Lage, Unstimmigkeiten bei der Handhabung solcher Reichsgesetze seitens der preußischen Verwaltung im Wege der Reichsaufsicht abzustellen. Bei dieser Sachlage ist eine gewisse Sprödigkeit der anderen Einzelstaatsregierungen sehr begreiflich, die der Reichsleitung nicht eine Einwirkung zugestehen mögen, der der größte Einzelstaat doch nicht unterliegen würde. Und die Trennung der äußeren, formalen Verantwortlichkeit von der innerlich und materiell maßgebenden Macht — das ist der Kardinalfehler des ganzen Systems.

Die für eine wirksame Reichsverwaltung notwendige Neuorientierung in diesem Sinne hängt also von einer Voraussetzung ab, die nicht auf dem Boden der Reichsverfassung oder Reichsgesetzgebung zu verwirklichen ist, vielmehr auf dem der preußischen Regierungsorganisation. Der Zusammenhang von Reichsleitung und preußischer Staatsregierung in der Person des obersten verantwortlichen Staatsmannes ist in der Tat unentbehrlich und unlöslich; es ist der konstitutionelle Reflex der Vereinigung

von Kaiserkrone und preußischer Königskrone. Dieser Zusammenhang ist aber in einer der formalen Verantwortlichkeit entsprechenden Gestalt nur unter der Voraussetzung verbürgt, daß der oberste verantwortliche Staatsmann auf die preußische Regierung denselben maßgebenden Einfluß hat wie auf die Reichsleitung. Das heißt: Wiederherstellung des preußischen Staatskanzleramts in Realunion mit dem Amte des Reichskanzlers. Diese Neuerung steht an praktischer Bedeutung hinter einer gründlichen Wahlreform keineswegs zurück und ist doch leichter durchzuführen; falls sie nicht gar die Voraussetzung für jene wie für jede gründliche Reform in Preußen sein mag. So insbesondere auch für eine Neuorientierung der preußischen Verwaltung. Denn ob die sehr starken Widerstände gegen sie bei fortdauernder Ressortsouveränität hinter kollegialer Verschanzung überwunden werden können, ist recht zweifelhaft; unzweifelhaft ist jedoch die baldige und gründliche Überwindung jener Widerstände ein wichtiges Interesse des deutschen Staatslebens als einer organischen Einheit. Dies Reichsinteresse hatte den Anstoß dazu gegeben, daß vor so manchen Jahren die Notwendigkeit einer durchgreifenden Verwaltungsreform in Preußen feierlichst proklamiert und ihre Vorbereitung scheinbar in Angriff genommen wurde. Da ihr jedoch der Nachdruck vom Reiche her abging, ist sie im preußischen Partikularismus der Ressorts und passiven Widerstände versumpft. Was da kurz vor dem Kriege als Regierungsentwurf einer Verwaltungsreform ins Herrenhaus kam, das war so unsagbar kümmerlich, war auch in seiner Begründung von jedem frischen Reformgeist so völlig verlassen, daß selbst dem ärgsten Pessimisten der Gedanke unerträglich sein muß, man könne nach dem inzwischen Erlebten solchen Faden weiterspinnen wollen. Und doch ist kaum etwas anderes zu erwarten, wenn nicht den im Reich und in Preußen leitenden Staatsmann die volle persönliche Verantwortung träfe für solchen Rückfall in eine „öde und dumpfe Zeit"; sie kann ihn aber nur treffen, wenn er die Macht hat, auch in Preußen durchzugreifen.

Niemals im ganzen Verlaufe der deutschen Geschichte war die Einheit des deutschen Staatsvolkes in der großen Politik und in seiner kriegerischen Kraft so vollkommen wie in der Weltkrise unserer Tage; niemals auch im Volksgeiste die partikularistische von der nationalen Stimmung so restlos aufgesaugt. Um so befremdender mutet die Wahrnehmung an, mit welchen partikularistischen Reibungen und Hemmungen das einheitliche Reichsinteresse in der inneren Verwaltung — und daneben im Finanzwesen — zu ringen hat. Man muß dabei des Wortes gedenken: „Verwaltung ist oft erstarrte Politik." Entwicklungsstadien, über die das politische Bewußtsein der Nation weit hinausgewachsen ist, sind in den Einrichtungen und der Handhabung der Verwaltung erstarrt. Wie so

vielfach bei uns, ist auch hierin die Verwaltung hinter den Grundsätzen der Verfassung arg zurückgeblieben; und doch werden die Verfassungssätze erst durch die Verwaltung lebendige Wirklichkeit. So wird auch der Fundamentalsatz der Reichsverfassung: Reichsrecht bricht Landrecht, erst wirklich lebendig, wenn innerhalb der Verwaltung das gemeine Wohl des Reiches die atavistischen Abschließungsneigungen zu brechen vermag. Das vermag es nur durch die Überwindung des stärksten aller Partikularismen, des preußischen Verwaltungspartikularismus; und diese wiederum ist auf keinem anderen Wege möglich, als durch eine wahre und wirksame Einheit von preußischer und Reichsregierung.

Wen die Erfahrungen in den normalen Zuständen noch nicht von der dringenden Notwendigkeit solcher Neuorientierung für des Reiches gemeines Wohl überzeugt hatten, den muß jetzt die Erfahrung bei einer der lebenswichtigsten Verwaltungsaufgaben dieser Kriegszeit gründlichst bekehrt haben. Die kritische Geschichte der inneren Wirtschaftsverwaltung während des Krieges bleibt einer späteren Zeit vorbehalten. Indessen steht heute schon offensichtlich fest, daß sich auf diesem Gebiet vieles, was zunächst unbegreiflich schien, nicht allein aus der Unzulänglichkeit der Personen, sondern mehr noch aus der Unzulänglichkeit der Verwaltungsorganisation begreifen läßt; insonderheit aus der verwirrenden und lähmenden Zerreißung der Zuständigkeiten, die die Verantwortlichkeit verschleiert, indem sie die formale Verantwortlichkeit nach außen und die materielle Macht nach innen auseinanderreißt. Wo sich unter den besonderen Verhältnissen der Kriegszeit die Folgen jenes Übels am ärgsten und unmittelbarsten fühlbar machten, da hat man sich — freilich auch erst nach fast zwei Jahren mißglückter Experimente — endlich zu einer durchgreifenden Neuorientierung entschließen müssen; doch eben nur auf diesem Spezialgebiet und als vorübergehende Ausnahmemaßregel. Ein chronisches Übel wird aber nicht geheilt, wenn man nur seine schlimmsten, gerade akut gewordenen Symptome durch zeitweilige Eingriffe zu beseitigen versucht. Und eine gute Verwaltungsorganisation muß in normalen Zeiten sich so entwickeln, daß sie auch außerordentliche Belastungsproben ohne Strukturänderungen besteht.

Ganz ähnliche Erscheinungen, aus analogen Ursachen hervorgehend, haben sich im Verhältnis zur kommunalen Selbstverwaltung, namentlich der großstädtischen Selbstverwaltung und ganz besonders in Preußen gezeigt. Auch hier jene verwirrende Unklarheit der Kompetenzen, jene Verschleierung der Verantwortlichkeiten durch ihre Trennung von der wirklich entscheidenden Macht; nur daß sich hier das Verhältnis von oben und unten umkehrt. Während die scheinbare Verantwortung für die allgemeine Leitung der Verwaltungsmaßnahmen

beim Reiche, das Odium der Verantwortung für die örtliche Einzelausführung bei den Gemeinden liegt, liegt die wirklich entscheidende Macht in beiden Fällen bei der Einzelstaatsregierung und ihrer Verwaltungsbureaukratie. Ist die Reichsaufsicht gegenüber der Landesverwaltung auch innerhalb der Reichskompetenz tatsächlich fast ohnmächtig, so ist die Staatsaufsicht gegenüber der städtischen Selbstverwaltung auch innerhalb der kommunalen Zuständigkeit tatsächlich fast allmächtig. Auch hier haben sich die Folgen in der Kriegswirtschaft, besonders bei der Verproviantierung der großstädtischen Bevölkerung am unmittelbarsten akut fühlbar gemacht; dabei ist der im ganzen System wurzelnde Gegensatz von Stadt und Land mit bedenklicher Schärfe hervorgetreten. Für die Auseinandersetzung im einzelnen ist jetzt noch nicht Zeit und Gelegenheit. Aber auch hier handelt es sich in Wahrheit um einen chronischen, auch in normalen Verhältnissen vorhandenen Fehler des Verwaltungssystems.

Die Richtung der hier nötigen Neuorientierung wird durch die leitenden Gesichtspunkte gewiesen, die in den Programmen aller preußischen Verwaltungsreformversuche an der Spitze stehen; — leider eben bisher auch nur in den Programmen: Vereinfachung und Dezentralisation der Verwaltung, Verringerung und klare Übersichtlichkeit des Behördensystems, Einfachheit des Geschäftsganges, der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit. Es ist in der Tat nichts anderes erforderlich, als diese längst allseitig anerkannten, ja hochgepriesenen Grundsätze in ihrer wahren Gestalt zu erfassen und ernsthaft durchzuführen; aber dies ist eben auch unbedingt erforderlich. Und Voraussetzung alles übrigen ist die richtig verstandene und wahrhaft durchgeführte Dezentralisation; denn ohne sie ist weder Vereinfachung der Verwaltung oder des Behördensystems oder des Geschäftsganges noch Übersichtlichkeit noch Klarheit der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten denkbar. Wahre Dezentralisation ist aber nur die der Selbstverwaltung. Was man gern an deren Stelle setzt: größere Selbständigkeit der unteren Staatsbehörden, Verkürzung des Instanzenzuges — das ist gewiß vielfach zweckmäßig und sollte insoweit selbstverständlich sein; aber es ist keine echte Dezentralisation. Denn sie bedeutet wahrhafte Entlastung des Staatszentrums von der Verantwortlichkeit für die dezentralisierten Verwaltungsaufgaben. Die Verantwortlichkeit reicht aber stets so weit wie die Zuständigkeit und umgekehrt. Verantwortlichkeit und Zuständigkeit müssen sich unbedingt decken; das ist der oberste Leitsatz einer wahrhaften Verwaltungsordnung. Sowenig nun die höheren Verwaltungsbehörden, zuletzt die höchste, die Ministerialinstanz, auf ihre Zuständigkeit verzichten können, die nachgeordneten Behörden dienstlich anzuweisen, weil sonst die Über- und Unterordnung selbst und damit das Behördensystem aufgelöst würde,

ebensowenig können sie sich von der Verantwortlichkeit im Rahmen dieses Behördensystems entlasten. Jene unechte Dezentralisation müßte also auf eine weitere Verschleierung der Verantwortlichkeiten, zuletzt der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit hinauslaufen.

Dagegen ist für den Zuständigkeitskreis der Selbstverwaltung die Gesamtheit der Staatsbehörden nicht verantwortlich, weil sie eben dafür nicht zuständig ist. Diese örtliche Verwaltung wird im Rahmen eines eigenen Behördensystems unter eigener Verantwortlichkeit geführt; die Staatsbehörden bis zum Ministerium hinauf sind nicht Vorgesetzte dieser Verwaltung, haben vielmehr nur rechtlich fixierte Aufsichtsbefugnisse ihr gegenüber. Das allein kann echte Dezentralisation sein. Freilich nur unter der Voraussetzung, daß das Wesen der Selbstverwaltung: der Gegensatz von Subordination und Aufsicht ernsthaft und rückhaltlos zu praktischer Geltung kommt, und nicht umgekehrt trotz prinzipieller Anerkennung von der Verwaltungspraxis bis zur Unkenntlichkeit verwischt wird. Die unvermeidlichen Folgen solcher Verwischung sind immer wieder Verschleierung der Verantwortlichkeiten, Verwirrung der Zuständigkeiten durch das „zweigleisige" System der Doppelverwaltung, staatlicher und kommunaler, Reibungen und Hemmungen ohne Ende, unfruchtbarste Kraftvergeudung. Hier bietet sich für eine Neuorientierung ein weites Feld fruchtbarer Arbeit.

Sie ist denn auch von manchen sonst gar nicht neuerungssüchtigen Seiten in Aussicht gestellt worden unter lebhafter Anerkennung der von der Selbstverwaltung geleisteten Kriegsarbeit. In der Tat haben die Selbstverwaltungskörper, die kommunalen und auch die beruflichen — dort die großen Städte, hier die Freien Gewerkschaften voran —, ihre Pflicht in schwerster Zeit vollauf getan; und sie hätten wohl noch kräftiger wirken können, wenn ihnen das herrschende System nicht so vielfach die Wirksamkeit gehemmt hätte. Doch bei dieser wie bei der Neuorientierung überhaupt handelt es sich nicht etwa um eine Belohnung für treu geleistete Dienste, sondern um Entwicklungsnotwendigkeiten für die leistungsfähigste Organisation aller Kräfte zum Wohl der Gesamtheit. Deshalb haben jene lobenden Erwähnungen bestenfalls nur symptomatischen Wert; das gilt sogar für den jüngsten Erlaß des preußischen Ministers des Innern zugunsten der Selbstverwaltung. Denn die vortrefflichen Grundsätze einer solchen abstrakten Verordnung ändern an der konkreten Behandlung der Dinge wenig oder nichts, wenn die Struktur der ausführenden Organe unverändert bleibt. In dieser Hinsicht wird man für eine wirkliche Neuorientierung auch wieder nicht auf Verheißungen und gute Vorsätze, sondern auf harte Notwendigkeiten bauen. Die werden nach aller Voraussicht zu einer Verringerung der Behörden und Beamten, zu einer Ver-

einfachung des Geschäftsganges, also zum Verzicht auf die zweigleisige Doppelverwaltung und ihre ebenso kostspielige wie lähmende Kräftevergeudung zwingen; d. h. eben zu echter Dezentralisation durch wahre, unverkümmerte Selbstverwaltung.

Dies Ziel schwebte der preußischen Verwaltungsreform zu Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre ursprünglich vor. Weil sie jedoch immer weiter davon abirrte; weil sie eine — auch in sich noch mangelhafte — Selbstverwaltungsorganisation neben das alte, voll aufrecht erhaltene obrigkeitliche Behördensystem stellte und zwischen beide etliche ungefüge Mischgeschöpfe hineinschob, erreichte sie das Gegenteil ihrer Ziele: statt Verringerung eine sinnlose Häufung der Behörden, statt Vereinfachung eine ungeheuerliche Komplizierung des Geschäftsganges, statt klarer Übersichtlichkeit ein krauses Gewirr von Zuständigkeiten. In Zukunft wird man sich kaum noch weiter den Luxus gestatten können, daß eine Überfülle von Behörden mit großem Aufwand von Eifer und Kompetenzscharfsinn neben und oft gegen einander verwaltet; eine ungemeine Arbeit leistet, um sich gegenseitig die Arbeit zu erschweren. Und da eine Rückkehr zur einfachen Klarheit des alten Obrigkeitssystems doch ein für allemal unmöglich ist, so bleibt nur der Fortschritt zur klaren Einfachheit eines modernen Selbstverwaltungssystems, das nicht die Aufsicht zu einer übergeordneten Mit- und Gegenverwaltung entarten läßt; vielmehr jede Doppelverwaltung beseitigt; die Zuständigkeit unzweideutig herausstellt und mit der Verantwortlichkeit verbindet. Daraus ergibt sich die Erleichterung des Geschäftsganges, die Vereinfachung der Verwaltung und die Möglichkeit zur Verringerung der Behördenzahl. Denn eine ganze Kategorie von Behörden, die bei dem jetzigen System allerdings unentbehrlich scheinen, wird dann überflüssig, ja schädlich. Die alte, viel umstrittene Frage von der Entbehrlichkeit des Regierungsbezirks ist dann von selbst gelöst.

Die ihrer inneren Natur entsprechende volle Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der Selbstverwaltungskörper kann aber nur auf einer solchen Bildung ihrer Gebiete ruhen, die das natürlich Zusammengehörige organisatorisch verbindet und so zu vollster Leistungsfähigkeit bringt. Damit steht es arg beim größten und bei den kleinsten kommunalen Gemeinwesen. Über den unsagbaren Zustand des Gebildes „Groß-Berlin" wird leider nach dem Kriege doch noch etliches gesagt werden müssen, indem man sich der höchst unerfreulichen, aber lehrreichen Aufgabe unterzieht, die unglaublichen Erschwerungen wichtigster Verwaltungsaufgaben der Kriegszeit nachzuweisen, die aus dieser Desorganisation — „monstro tantum simile" — hervorgegangen sind. Wenn es trotzdem teilweise gelungen ist, etliche dieser Hemmungen zu überwinden und für das Not-

wendigste eine notdürftigste Einheitlichkeit herzustellen, so doch nur durch mühselige Umgehungen und Unschädlichmachungen der vorhandenen unmöglichen „Organisation“. Es ist wahrlich eine seltsame Verwaltungsorganisation, die im Ernstfall erst unschädlich gemacht werden muß, damit das Nötigste einigermaßen möglich werde. Wird hier das größte und an sich leistungsfähigste kommunale Gemeinwesen durch eine widernatürliche Organisation an der vollen Entfaltung seiner Kraft künstlich gehindert, so fehlt es anderseits auf dem Lande im Osten vielfach an leistungsfähigen Trägern echter Selbstverwaltung infolge des Systems der Zwerggemeinden und selbständigen Gutsbezirke. Es ist das folgenschwere Grundübel, an dem die preußische Verwaltungsstruktur seit länger als einem Jahrhundert krankt. Daß seine Heilung auf sehr große Schwierigkeiten stößt, die in natürlichen und in historischen Verhältnissen wurzeln, ist unleugbar. Aber daß sich diese Schwierigkeiten immer wieder als unüberwindlich erwiesen, hat seinen Grund doch vornehmlich in der ganzen Orientierung preußischer Verwaltungspolitik. Deshalb kann nur eine allgemeine Neuorientierung auch an dieser Stelle Wandel schaffen, der dann freilich von weittragender Bedeutung wäre. Die Bildung wirklich leistungsfähiger Kommunalkörper auf dem östlichen Lande schüfe hier die Grundlage moderner genossenschaftlicher Selbstverwaltung an Stelle der Reste feudaler Autonomie. Damit würde sich eine Ausgleichung der Spannung zwischen Stadt und Land anbahnen, deren dringende Notwendigkeit für das gemeine Wohl die Erfahrung dieser Tage deutlichst vor Augen gestellt hat. Die wichtige Verwaltungseinheit des Kreises erhielte so endlich ihren natürlichen kommunalen Unterbau, der den Kreis und durch ihn die Provinz erst zu der noch wesentlich gesteigerten Bedeutung befähigen würde, die beiden in einer zeitgemäßen Neugestaltung der Verwaltung zukommt.

Die zuletzt erörterten Erscheinungen hängen in ihren tieferen Ursachen mit dem Wesenszuge zusammen, der die alte Verwaltungsstruktur überhaupt von dem spezifischen Charakter einer neuen Verwaltung unterscheidet. Auch dort ist Verwaltung erstarrte Politik. Es sind Machtinteressen politischer und sozialer Herrschaft, die in Verwaltungsformen erstarrt sind. In allen Verwaltungen alter Struktur nimmt das Element herrschaftlicher Macht als Selbstzweck einen breiten Raum ein. Das hatte entwicklungsgeschichtlich auch seine innere Berechtigung. Denn auf bestimmten Stufen der Entwicklung war die herrschaftliche Macht an sich das entscheidende Moment der Einheit politischer und sozialer Verbände. Dies Zusammenzwingen und zwangsweise Zusammenhalten von oben und außen her war der wesentlichste Beruf der Obrigkeitsverwaltung, für die daher der ausschließliche Besitz der Zwangsmacht der oberste Gesichtspunkt war. Diesen wesentlich *polizeilichen* Charakter hat nun

die noch immer obrigkeitlich orientierte Verwaltung in eine neue Zeit hinübergetragen, deren Gemeinleben innerlich ganz anders geartet ist. So weist sie inmitten des modernen Lebens einen atavistischen Zug auf. Denn der Zusammenhalt politischer und sozialer Verbände ist heute wesentlich genossenschaftlich charakterisiert, von innen und unten her, statt von außen und oben her bedingt. Nicht weil sie unter einer Obrigkeit stehen, bilden die heutigen Gemeinwesen Einheiten; sondern weil sie genossenschaftliche Gemeinwesen sind, bildet die Verwaltung ihrer Angelegenheiten durch ihre Organe eine Funktion ihres Gemeinlebens. In dieser neuen Verwaltung muß das polizeiliche Element immer weiter zurücktreten vor dem eigentlichen Wesen reiner Verwaltung als der anregenden und fördernden Sorge für die Gemeininteressen des genossenschaftlichen Verbandes. Obrigkeitliche Zwangsmacht kann nicht mehr Selbstzweck sein, vielmehr lediglich ein sekundäres Mittel im Dienste der reinen Verwaltung. Erweist doch in vielen und wichtigen Beziehungen heute die innerlich bindende und zwingende Kraft genossenschaftlicher Zusammenhänge ihre Überlegenheit über die äußerliche obrigkeitliche Zwangsgewalt. Eifersüchtiges Mißtrauen gegen solchen Genossenschaftsgeist ist eine Eigenschaft, mit der jede Obrigkeitsverwaltung von alters her erblich belastet ist. Und doch läßt sich eine moderne Verwaltung fruchtbar gar nicht mehr im Gegensatz zu jenem Genossenschaftsgeist führen, sondern nur auf ihn gestützt. Freilich wirkt er sich in einer Fülle sozialer, wirtschaftlicher und anderer Gegensätze aus. Ihn trotzdem in seiner Gesamtheit zum Helfer zu gewinnen, das ist vielleicht die schwierigste, aber auch die bedeutsamste Aufgabe einer modernen Verwaltungspolitik.

Diese Aufgabe wird nicht gelöst durch den Wahn, daß es eine über allen jenen Gegensätzen im sozial luftleeren Raum schwebende Verwaltungsobrigkeit geben könne. Auch nicht durch die beliebte Forderung, daß die sich selbst ergänzende Obrigkeit bei der Auslese besser, weitherziger, sozial vorurteilsloser verfahre. Denn eine richtige Auslese der für die Aufgaben moderner Verwaltung Geeignetsten ist von oben her bei der Unübersehbarkeit der heutigen Lebensverhältnisse überhaupt nicht mehr möglich. Wohl aber könnte das Genossenschaftsleben der engeren Verbände jeder Art und Richtung bei voller Entfaltung ihrer Selbstverwaltung und Selbstverantwortlichkeit eine unvergleichliche Auslese tüchtigster Verwaltungskräfte durch freie Bewährung ergeben.

So bedingen sich denn freilich sachliche und persönliche Neuorientierung gegenseitig; und darin liegt wohl die größte Schwierigkeit ihrer Verwirklichung.

13.

Die Selbstverwaltung.

Von Dr. **Hugo Lindemann**, Mitglied des W. Landtages, Stuttgart.

Kaum in einem anderen Lande wird so viel von Selbstverwaltung geredet und geschrieben, spielen die Gegensätze zwischen ihr und staatlicher Verwaltung eine so große Rolle in dem Denken und Handeln der politisch tätigen Volkskreise und verzehrten ihre Auskämpfung und ihr Ausgleich eine solche Masse von Energie, wie in Deutschland. Der Engländer kennt das Wort selfgovernment zwar auch, aber er gebraucht es nur wenig, dagegen spricht er von local government (Lokalverwaltung) und national government (Zentralverwaltung). In diesem Gegensatz, der ein ganz anderer ist als der von Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung, kommt das leitende organisatorische Prinzip zum Ausdruck, daß alle innere Verwaltung einzig und allein Lokalverwaltung ist, die, wie sich Redlich in seinem Buche „Englische Lokalverwaltung" ausdrückt, „von den durch lokalen Zusammenhang natürlich gegebenen Verbänden der Staatsbürger innerhalb der dadurch bezeichneten Territorien geführt wird zur Verwirklichung der von der souveränen Staatsgewalt in Form von Parlamentsakten gegebenen Aufträge und verliehenen Befugnisse". Zwischen der Verwaltungstätigkeit der lokalen Verwaltungskörper, der Gemeinden, der Distriktsverbände, der Grafschaften und der der staatlichen zentralen Behörden besteht hier kein Wesensunterschied, wie er bei uns als aus der Hierarchie der öffentlichen Körperschaften fließend immer noch sorgfältig aufrechterhalten wird. Daher erschöpft sich auch die Tätigkeit der englischen Zentralbehörden mit Ausnahme einiger Gebiete, wie Armenpflege und öffentliche Hygiene, in Aufsicht und Raterteilung; jedenfalls ist dem Verhältnis der beiden Körper das Unterordnungsverhältnis fremd, in das selbst heute noch trotz aller Gemeinde- und Städteordnungen die staatlichen Behörden, die sich stets als vorgesetzte fühlen, ihre Aufsichtsrechte umzuformen pflegen, und das auch die Gemeindebehörden in angeborenem Untertanengefühl noch viel zu viel als das natürliche, oft allerdings auch als ein Verhängnis empfinden, gegen das jeder Widerstand vergeblich ist. Bei uns dagegen wird ein ungeheurer Aufwand von Gelehrsamkeit und Zeit aufgewendet, um aus dem Wesen und Begriff des Staates und der Gemeinde die Scheidung ihrer Wirkungskreise abzuleiten — ein hoffnungsloses Unternehmen, wie die

große Zahl mißlungener Versuche zeigt — und einen übertragenen und natürlichen Wirkungskreis der Gemeinde voneinander zu trennen. Damit werden in das einfache Verhältnis der lokalen und zentralen Verwaltungskörper, in das Verhältnis der Aufsicht, und in die allein nach Zweckmäßigkeitsgründen, wenigstens unter dem Gesichtspunkte rationeller, mit geringstem Kräfteaufwand arbeitender Verwaltung, vorzunehmende gesetzliche Scheidung der Wirkungskreise das ganze Brimborium aus der Zeit feudaler Organisation stammender Hoheitsrechte, das Herrschaftsbedürfnis der staatlichen Bureaukratie, die sich sogar als Klasse fühlt und als solche zu konstituieren sucht, die Machtkämpfe der verschiedenen Klassen und der sie repräsentierenden politischen Parteien hineingetragen. Die Gemeinde als unterstes Glied der staatlichen Behördenorganisation, in Unterordnung unter die untersten staatlichen Behörden — das war das Ideal des absoluten Polizeistaates, es ist auch heute noch das Ideal der staatlichen Bureaukratie, die zunächst auf dem Verwaltungswege die Befehlsgewalt sich wieder schuf, die ihr die Gesetze genommen hatten, und dann auch die Gesetzgebung zur Stärkung ihrer Gewalt zu benutzen verstand. Dabei kam ihr das Vorhandensein der Sozialdemokratie und die Art und Weise zugute, in der diese Partei von den bürgerlichen Parteien unter der ausgiebigsten Verwendung der Staatsmaschinerie vor dem Kriege bekämpft wurde. Es galt das Axiom in Deutschland, daß gegen diese Partei nicht nur die Waffen der politischen Parteien, also die Agitation und Propaganda bei den Wahlkämpfen zu den Parlamenten und Gemeindevertretungen auf dem Feld des politischen Kampfes, der sachliche Kampf um den Inhalt der Verwaltung in den Parlamenten und in den Gemeindekörperschaften selbst zu führen seien, sondern daß die staatliche und kommunale Verwaltungsbureaukratie, Justiz und Heer in diesem Kampfe mobil zu machen seien, und daß jeder einzelne Angehörige gegen diese Partei einzuschwören sei. Da man die absolute Ächtung der Sozialdemokratie durch die Entziehung aller Wahlrechte mittels Gesetz nicht mehr wagte, die Wahlrechtskonstruktionen zwar eine mehr oder minder starke Reduktion der sozialdemokratischen Vertretung, aber nicht ihren vollständigen Ausschluß garantierten, man also in den Gemeindekörperschaften mit ihrem Vorhandensein rechnen mußte, empfahl sich das Mittel, die Gemeindeverwaltung möglichst weit unter die Kuratel der staatlichen Behörden zu stellen, deren Aufsichtsrechte in Befehlsrechte zu erweitern, die Wahl der kommunalen Organe an deren Bestätigung zu knüpfen. Das war der eine Weg. So hat man in Preußen bei dem Volksschulunterhaltungsgesetz die Bestätigung der Mitglieder der Deputationen eingeführt, den Unterschied zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten ausgebaut und durch die Erweiterung des Umfanges der inneren Schul-

angelegenheiten die staatliche Befehlsgewalt erweitert. So wird von dem Satze aus, daß die Polizei Staatssache ist, dort, wo die Polizeiverwaltung, wie in den Städten, durch kommunale Organe erfolgt, dieses Organ selbst der Befehlsgewalt der staatlichen Behörde unterworfen, des kommunalen Charakters soweit als möglich entkleidet und in Gegensatz zu den kommunalen Körperschaften gebracht. Der andere Weg ging dahin, durch Korrektur der Wahlrechte die Verwaltungsorganisation den Einflüssen der Sozialdemokratie zu entziehen. In Ländern, wo die Gleichberechtigung der Parteien anerkannter politischer Satz ist und das ganze politische Leben und seine Organisation auf den Parteien beruht, wo ferner eine gewisse Höhe der Demokratie erreicht ist, spielen sich die Kämpfe der Parteien um den Besitz der Mehrheit nicht in den Vertretungs- und Verwaltungskörperschaften ab. Die Partei, die der Wille der Wähler zum Siege geführt, sieht ihre Aufgabe nicht darin, die Maschinerie so zu gestalten, daß die feindliche Partei oder die Parteien nun für möglichst lange Dauer und in möglichst großem Umfange von der Teilnahme an diesen Verwaltungs- und Vertretungskörpern ausgeschlossen werden, sondern vielmehr darin, die vorhandene Maschinerie, wie sie ist, für die Realisierung der von ihr vertretenen politischen Ideen und die Durchführung der in ihrem Wahlprogramm aufgestellten Aufgaben zu benutzen. In Deutschland hat das Eindringen der Sozialdemokratie in die Rathäuser der Gemeinden das Signal zu einer Verschlechterung des kommunalen Wahlrechts gegeben. Für den Augenblick wurde so das Ziel, Ausschaltung ihres Einflusses, erreicht, aber um den Preis, daß sich in den Bevölkerungsteilen, die der Sozialdemokratie anhingen, zu den Gefühlen des sozialen Unterdrücktseins die Empfindung politischer Ächtung gesellte. Der dritte Weg führte direkt zu der Ächtung des Sozialdemokraten als solchen. Es wurde das Axiom aufgestellt, daß kein kommunaler Beamter Sozialdemokrat sein dürfe, wollte er sich nicht einem Disziplinarverfahren auf Entlassung aus dem Dienste wegen Verwirkung der Achtung aussetzen, die seine amtliche Stellung erfordert. Auf diese Weise vermochte man Anhänger der Sozialdemokratie auch von solchen Ämtern auszuschließen, für die keine Bestätigung der staatlichen Aufsichtsbehörden notwendig ist.

Durch den Krieg ist die von uns geschilderte Stellung der Sozialdemokratie völlig verändert worden — Sozialdemokraten sind als Mitglieder der Magistrate, der Schuldeputationen bestätigt worden —, aber das ganze Rüstzeug, das gegen diese Partei geschaffen wurde, bleibt bestehen und damit auch die Machtstellung der staatlichen Bureaukratie, die diese damit gegen die Gemeindeorgane gewonnen hat. Der Kampf gegen die Sozialdemokratie ist gleichzeitig eine Unterwerfung der Selbstverwaltung unter die staatlichen Behörden gewesen; sie war diesen stets un-

bequem und verdächtig, doppelt aber, seitdem die Sozialdemokratie Einfluß in der Gemeindeverwaltung gewonnen hatte. Soll aus dem Verhältnis zwischen Sozialdemokratie und Regierung bzw. staatlicher Bureaukratie, wie es durch den Krieg verändert wurde, die nötige Konsequenz gezogen werden, soll der Satz von der Gleichberechtigung aller Parteien auch nach dem Kriege dauern, so muß eine vollständige Neuorientierung auch in der inneren Verwaltung in dem Verhältnis zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Bureaukratie die Folge sein. Das eine überwiegende Motiv, die Selbstverwaltung niederzuhalten, ihre Befugnisse einzuschränken, das staatliche Aufsichtsrecht in ein Befehlsrecht auszudehnen, hat auch von dem Standpunkte der Staatsbehörden und der bisher mit ihr verbundenen Parteien aus jede Berechtigung und Kraft verloren. Eine Partei, mit der zusammen man den Kampf um die Existenz des Volkes geführt hat, deren ungeheure Kräfte man in gemeinsamer Sache in Bewegung gesetzt und benutzt hat, kann man nicht, wenn dieser Kampf vorbei ist, von der alle guten Kräfte des Volkes bis zur letzten erforderlichen Aufgabe, die ganze Verwaltungsorganisation auf eine neue, zweckmäßigere, einfachere, sparsamere Grundlage zu stellen, so wieder ausschließen und nur als Objekt der Gesetzgebung behandeln, als wenn niemals die ruhigen Gewässer des Friedens durch die Windsbraut des Krieges bis zur Tiefe aufgewühlt worden wären. Hielt man bisher die Sozialdemokratie trotz aller ihrer staatserhaltenden Leistungen für staatsfeindlich, nun gut, diese Auffassung ist als falsch erwiesen. Mit dieser Staatsfeindlichkeit kann nicht mehr operiert werden. Sucht man auch nach dem Kriege die Klassen unserer Bevölkerung, die in der Sozialdemokratie ihre politische Vertretung gefunden haben, von der Teilnahme an der Verwaltung im Staat und in der Gemeinde durch Ausnahmegesetze aller Art, mögen diese nun in den Formen beschränkender Wahlrechte oder wie sonst immer versteckt sein, wiederum auszuschließen, so wird zweifellos klar, daß es sich nicht um den Gegensatz der Arbeiterklasse zum Staat und ihre angebliche Staatsfeindlichkeit handelt, sondern um die ökonomische und politische Niederhaltung dieser Klasse, von deren Kraft, wie der Krieg jedem unbefangenen Auge gezeigt hat, das Schicksal des ganzen Volkes abhängt, und daß der Staat nichts anderes ist, als die große Maschinerie für diesen Zweck. Dann wäre allerdings für die zukünftige Staatsfeindlichkeit der Arbeiterklasse und ihrer politischen Organisation die Grundlage gelegt und das Argument gegeben. So ergibt sich also für uns aus der Kette dieser Überlegungen der Schluß: Der Revision des Verhältnisses zwischen Staatsbureaukratie und Sozialdemokratie, der Stellung dieser Partei im staatlichen Leben des Volkes überhaupt muß die Revision des Verhältnisses zwischen Staat und Selbstverwaltung mit

dem Ziele ihrer Befreiung aus den Fesseln eines durch die Entwicklung längst überholten, durch die neue Gestaltung der Zukunft unerträglich gewordenen Systems der Aufsicht folgen, das keine Aufsicht, sondern Bevormundung ist. Das Wort Steins muß bis in die letzten Verfasserungen der Verwaltungsorganisation unseres Volkes Wahrheit werden.

Dazu kommt aber ein weiteres, nicht minder wichtiges Motiv, das aus der schon im Frieden anerkannten, im Kriege aber mit unwiderstehlicher Gewalt klar gewordenen Bedeutung der größeren Selbstverwaltungskörper abzuleiten ist. Die Vorgänge in dieser Kriegszeit haben auf der einen Seite das Reich, auf der anderen die Selbstverwaltungskörper, die Kommunalverbände (Gemeinden und Kreise, wenn man diese in ihrer Verfassung von heute mit einer ziemlich weiten Dehnung des Begriffes überhaupt als Selbstverwaltungskörper bezeichnen kann) in den Vordergrund gestellt. Die Einzelstaaten sind weit zurückgetreten, soweit sie nicht einfach wie die kleineren Staaten in die Rolle solcher Kommunalverbände zurücktraten, indem sie deren Funktion auf gleicher oder etwas erweiterter Stufenleiter übernahmen. Ihre Tätigkeit beschränkte sich in weitem Umfange auf den Erlaß von Ausführungsbestimmungen zu den Reichsverordnungen und Bekanntmachungen. Die Arbeit selbst aber mußte von dem Reich und seinen zentralen Organisationen, wozu wir auch die zentralen Einkaufs- und anderen Organisationen rechnen, und durch die Gemeinden oder andere Kommunalverbände geleistet werden. Diese Eliminierung der Zwischeninstanz der Einzelstaaten gibt einen wichtigen Fingerzeig für die zukünftige Organisation, den wir hier aber nicht zu verfolgen haben. Uns genügt die Tatsache mit allem Nachdruck hervorzuheben: die ungeheuer gewachsene Bedeutung unserer Großgemeinden. Diese Erscheinung hat nichts Überraschendes an sich. Im Jahre 1910 lebten allein 21,3 Prozent der Bevölkerung des Reiches in Städten über 100 000 Einwohner, weitere 13,4 Prozent in Mittelstädten von 20 000 bis 100 000 Einwohnern, und wenn wir die Agglomerationen der Großstädte, die vollständig im wirtschaftlichen Bannkreise der Städte stehen, mit diesen auf Gedeih und Verderben zusammenhängen, in unsere Berechnung einziehen, wie wir sachlich müssen, so wächst der Prozentsatz von 21,3 auf 27,75 Prozent. Für die Agglomerationen der Mittelstädte stehen uns keine Zahlen zur Verfügung, wir müssen uns also auf eine Schätzung einlassen. Ihre agglomerierende Kraft wird mit ihrer Größe im allgemeinen abnehmen, sicher nicht so groß sein wie die der Großstädte. Wir werden also vielleicht 3—4 Prozent zu ihrer Bevölkerungszahl als den Anteil der von ihnen beherrschten Agglomerationen hinzuzählen müssen. Statt 13,4 Prozent können wir also die Mittelstädte vielleicht mit 15 bis 16 Prozent einsetzen. Dann leben 43,75 Prozent unserer Bevölkerung

in städtischen Agglomerationen im vollen Sinne des Wortes. Daß in Kleinstädten mit 5000—20 000 Einwohnern noch weitere 14,1 Prozent unserer Bevölkerung wohnen, sei hier nur angedeutet. In den Großgemeinden ist aber die wirtschaftliche Kraft der deutschen Volkswirtschaft konzentriert; hier arbeitet sie mit ihrer vollen Intensität. Das wunderbare Aufblühen unserer Städte — trotz aller Hindernisse, die ihnen eine oft recht kurzsichtige Politik in den Weg legte —, der starke Tatendrang, die neuen, ihnen unaufhörlich zuwachsenden Aufgaben zu meistern, sind doch nichts anderes als ein Ausdruck der Entwicklung, die unsere Volkswirtschaft in den letzten Jahrzehnten eingeschlagen hatte. Die Großstädte sind die Kinder unserer Großindustrie, und wie nur diese es möglich gemacht hat, die seit 1870 hinzugewachsenen 30 Millionen Menschen auf deutschem Boden zu erhalten, so boten auch nur die Großstädte die Siedlungsformen, in denen dieser Zuwachs Unterkommen finden konnte. Mit dem Wachstum und der Blüte unserer Großstädte im engeren Sinne und der sich ihnen anschließenden Großgemeinden waren die des Reiches unlöslich verbunden und werden es auch für die Zukunft sein. Der Krieg hat für diese Behauptung Beweis über Beweis geliefert. Nur die Großgemeinden haben die finanzielle Kraft gehabt, um die Aufgaben der Kriegswohlfahrtspflege, die an sie in so verschiedenen Formen herantrat, ausreichend zu erfüllen. Nur sie vermochten, um das Nächste zu nennen, die notwendigen Zuschüsse zu der Reichsunterstützung der Kriegerfamilien zu leisten. Hier sind diese Familien vor der unerbittlich dringenden Not des Lebens einigermaßen sichergestellt, während auf dem Lande in den kleinen Gemeinden und in den kleinen Landkreisen oft das Notwendige fehlt, weil die Mittel nicht vorhanden sind. Nennen wir weiter nur andeutungsweise die Arbeitslosenfürsorge, die Organisation des Arbeitsnachweises, die Fürsorge für die Ernährung, die Hilfe für die Kriegsbeschädigten, die Beschaffung von Licht und Kraft und anderes mehr. Diese Aufgaben haben unsere Städte zum Teil schon vor dem Kriege beschäftigt, sie waren ihnen also nicht durchaus fremd, wennschon diese Probleme wohl noch niemals so gebieterisch an die Pforten der Rathäuser geklopft haben, als mit Ausbruch des Krieges. Sie werden aber auch nicht mit dem Ende des Krieges verschwinden. Sind sie doch aus unserer industriellen Entwicklung herausgewachsen und durch den Krieg nur in ihrer Schärfe und ihrem Umfange akzentuiert worden. Ist dem aber so, kann die Tatsache nicht bestritten werden, daß allein die Großgemeinden der Fülle der Aufgaben einigermaßen genügt haben und auch in Zukunft werden genügen können, so fließt daraus eine wichtige Lehre für die Organisation unserer Gemeinden. Darüber zunächst einige Worte.

Die Zwerggemeinden, deren es im Deutschen Reich Hunderte und aber Hunderte gibt, und darüber hinaus, die kleineren Gemeinden überhaupt mit Einwohnerzahlen bis zu einigen Tausenden sind die Aschenbrödel und Sorgenkinder unseres Gemeinwesens. Schullasten, Armenlasten, Wegelasten — das ist die Dreiheit, die die finanzielle Kraft dieser Gemeinden mit stets wachsendem Gewichte zerdrückt hat. Aber wir müssen bei diesen Gemeinden scheiden; ihre Mittellosigkeit geht auf sehr verschiedene Quellen zurück. In den östlichen Provinzen ist die industrielle Entwicklung völlig zurückgeblieben; es herrscht fast überall Stagnation, die in der Menschenarmut der Provinzen mit Latifundienwirtschaft ihre Ursache hat und diese selbst wieder steigert. In den westlichen Provinzen dagegen stampfen Industrie und Bergbau die Gemeinden und Städte aus dem Boden; in ihnen bildet die Arbeiterklasse den bei weitem überwiegenden Teil der Bevölkerung. Selbst in den Großstädten, wie Essen, Bochum, Gelsenkirchen, Duisburg, sind 78—80 Prozent der Erwerbstätigen Arbeiter. Diese Arbeiterschaft weist zum guten Teil noch sehr starke Geburtenziffern auf; so, um nur einige Beispiele von Städten über 50 000 Einwohner zu nennen, 1911: Borbeck 42,9, Herne 42,4, Oberhausen 39,2, Duisburg 34,6, Bochum 38,3, Gelsenkirchen 41,4, Hamborn 48. Die gleichen Verhältnisse gelten a potiori in den kleineren Industriegemeinden und Städten. Ähnlich wie im rheinisch-westfälischen Industriebezirk hat sich die Entwicklung im Oberschlesischen abgespielt. Das Anwachsen der Kommunalsteuern hat nun in dem letzten Jahrzehnt geradezu eine Überlastung zahlreicher Gemeinden herbeigeführt. Je mehr aber die Steuerbelastung einer Gemeinde wächst, desto mehr bedroht sie die wirtschaftliche Entwicklung, wenn diese sich in den Anfängen befindet und es sich überhaupt nur um kleine und schwache Industrien, namentlich solche der Verarbeitung, handelt. Leistungsfähige Steuerzahler verlassen die Orte höchster Gemeindesteuern, der industrielle Zuzug ist unterbunden, auf jeden Fall sehr erschwert und nur bei abnorm niedrigen Arbeitslöhnen noch möglich. In dem Maße aber, wie die Einkommens- und Vermögenssummen der Bevölkerung zurückgehen, muß in einem verhängnisvollen circulus vitiosus die Besteuerung erhöht werden.

An diese Tatsache der hohen Steuerbelastung haben nun in den letzten Jahren allerlei Vorschläge angeknüpft. Über die Ursachen war man sich klar: mangelnde Leistungsfähigkeit der Bewohner und zu hohe Belastung mit Volksschul-, Armen- und Wegelasten. Namentlich der Druck der Volksschullasten wird besonders schwer und ungerecht empfunden, da die herangewachsene Jugend die stagnierenden Orte verläßt, ja verlassen muß, um ihren Lebensunterhalt zu erwerben, ihre Arbeitskraft aber den industriellen Landesteilen zugute kommt, nachdem die ländlichen die Lasten

der Aufzucht getragen. Die Mehrzahl der Reformvorschläge sieht ihr Ziel darin, einen finanziellen Ausgleich zu schaffen, und verlangt daher entweder die Übernahme der ganzen Volksschullasten oder wenigstens der persönlichen oder wenigstens des größeren Teiles der letzteren auf den Staat. Ob dann der Staat aus den staatlichen Steuern die Mittel bestreitet, oder ob ein mehr oder weniger großer Teil den Gemeinden verbleibt und als eine Gemeinlast von diesen aufgebracht werden soll, ist eine Frage zweiten Ranges. In der gleichen Richtung bewegen sich auch Vorschläge, die übrige nach Erledigung der Volksschullasten verbleibende Überlastung durch Armen-, Wegebau- und andere Verwaltungsaufgaben durch Bildung eines Ausgleichfonds aus kommunalen Zuschlägen zur Einkommensteuer und Verteilung nach dem Bedürfnis zu bekämpfen. Eine Kritik dieser Vorschläge, die darauf hinauslaufen, aus der Haut der reicheren Gemeinden die Riemen für die ärmeren zuzuschneiden, statt aufsteigend zunächst die größeren Kommunalverbände und schließlich das ganze Gemeinwesen zur Unterstützung der schwächeren Glieder heranzuziehen, ist hier nicht beabsichtigt. Nur der eine Punkt muß hier herausgehoben werden. Alle diese Vorschläge lassen die bestehende Organisation der Gemeinden und des Schulwesens unangetastet und sind nur bemüht, die Mittel zu schaffen, damit das alte System der Zersplitterung weiterarbeiten kann, insofern also sind sie durchaus unzulänglich, passen aber ganz in das System der Volkswirtschaftspolitik hinein, das in den letzten Jahrzehnten in Deutschland geherrscht hat und sich in Kürze als die Erhaltung der technisch und wirtschaftlich leistungsunfähigen kleinen Betriebsgrößen bezeichnen läßt. Wie hier, so hat auch auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation dieser Gedanke geherrscht, und die wenigen Konzessionen, die man seinen Vertretern abgerungen hat, z. B. die Zweckverbandgesetze, sind so gestaltet worden, daß sie die Bildung großer Betriebseinheiten eher verhindert als gefördert haben. Schon vor dem Frieden ist aber dieses System überall in der Volkswirtschaft wie in der Verwaltung bankrott gewesen. Nach dem Kriege, wenn die Not uns dazu zwingt, aufs sparsamste zu wirtschaften und alle Kräfte möglichst wirtschaftlich, d. h. mit dem größten Nutzeffekt, zusammenzufassen und in Großbetrieben zu verwerten, können wir uns in der Verwaltung den Luxus einer zwar historisch überkommenen, aber von der staatlichen Bureaukratie recht unhistorisch gepflegten Zersplitterung nicht mehr länger gestatten. Es wäre eine nicht zu verantwortende Verschwendung, wollte man die leistungsunfähigen Gemeinden erhalten, weil die Herrschaftsstellung der Großgrundbesitzer der östlichen Provinzen Preußens mit seinen privilegierten Gutsbezirken es so erfordert, oder weil in Oberschlesien die Bergbauunternehmungen es vorziehen, die Lasten, die das soziale Leben

ihrer Arbeitermassen erfordert, armen Landgemeinden zuzuwälzen, sich selbst aber in Gutsbezirken eine steuerlich privilegierte Stellung, über die man in der Hauptsache Herr ist, zu verschaffen. So muß also als der leitende Satz für eine Neuorganisation unserer Gemeindeverwaltung der Grundsatz aufgestellt werden: Die Betriebsgröße muß den Aufgaben angepaßt werden, soweit das irgend möglich ist. Nur große Betriebseinheiten werden in Zukunft voll leistungsfähig sein. Es muß daher durch die Aufhebung der Gutsbezirke und ihre Eingliederung in die Gemeinden der oft allein leistungsfähige Steuerzahler zur Deckung der Lasten herbeigezogen werden, von denen er bisher vor allem den Nutzen hatte, und es muß weiter durch die Zusammenfassung mehrerer Zwerg- oder Kleingemeinden zu Großgemeinden ein einheitlicher leistungsfähiger Kommunalkörper geschaffen werden. Die Zweckverbände, wie sie in Preußen für die Polizei, das Schulwesen und die Armenpflege aus Gutsbezirk und Gemeinde gebildet werden können, erfüllen ihren Zweck nur unvollständig, da sie nur einen Teil der Gemeindeverwaltung erfassen und leicht eine Stärkung der gutsherrlichen Gewalt statt ihre Schwächung mit sich bringen. Ein anderer Teil der kleinen leistungsunfähigen Gemeinden kann durch Eingemeindung in größere aus seiner Notlage befreit werden, ohne daß damit das besondere Leben lokaler Verwaltungen vollständig verschwinden müßte. Wir berühren hier ein Problem, das für die Entwicklung unserer Städte von der größten Bedeutung ist. Wie wir schon oben bemerkten, endet die wirtschaftliche Bedeutung der städtischen Siedelung nicht mit ihrem Gebiet; die magnetischen Kraftlinien ziehen sich oft weit darüber hinaus. Die zuströmenden Bevölkerungsmassen, die die Industrie und der Handel der Großstädte weither anziehen, siedeln sich nicht alle auf dem Gebiete der Stadt selbst an. Ein Teil von ihnen sucht die Vororte und die zur Agglomeration gehörigen Landorte auf. So kommt es, daß von einem bestimmten Entwicklungspunkt an die Agglomeration schneller wächst als die Großstadt selbst. Berlin ist das am schärfsten ausgeprägte Beispiel hierfür; der Satz gilt aber auch für kleinere Großstädte. Dem Eindringen der zuwandernden Massen in die Landorte und Kleinstädte der Agglomeration stehen die Verwaltungen meist tatlos gegenüber. Die Bauspekulation findet freies Feld; die auf ganz andere Verhältnisse zugeschnittenen Bauordnungen hindern sie so gut wie gar nicht bei der Ausschlachtung und Überbauung des Grund und Bodens. So entwickeln sich auf dem Boden der Agglomeration oft schlechtere Wohnungsverhältnisse als in der Großstadt. Die Fürsorge für die Kranken liegt ebenso sehr im argen, wie die Sozialpolitik und die Armenpflege. In Zeiten der Krise werden Arbeitermassen brotlos, für die die kleinen Gemeinden nicht zu sorgen vermögen. Überall ist so die Bevölkerung der Agglomeration

gezwungen und geneigt, die Einrichtungen der Großstadt zu benutzen. Sind die Übelstände dann glücklich so weit gediehen, daß sie unerträglich werden, dann wird eingemeindet. Bei der absoluten Abneigung aber des preußischen Landtages gegen jede Vergrößerung unserer Großstädte entschließt sich die Regierung nur dazu, die Eingemeindung auf das unbedingt notwendige Maß auszudehnen, und läßt den gleichen circulus vitiosus sich auf dem Reste der Agglomeration wiederholen. Wirklich großzügige Eingemeindungen, die den Großstädten auch eine bedeutende agrarische Basis geben, sind in Preußen höchst selten und auch in den anderen Bundesstaaten kaum häufiger. Die größte Eingemeindung der letzten Jahre ist wohl die von Mülheim und Merheim durch die Stadt Köln, die dieser eine Gebietsvergrößerung von rund 7900 Hektar brachte. Dabei verblieb aber dem Landkreis Mülheim noch immer ein Gebiet von 30 700 Hektar mit 60 000 Einwohnern.

Es ist bisher Recht und Verwaltungspraxis gewesen, daß die Städte, nachdem sie eine gewisse Einwohnerzahl erreicht haben, aus dem Verwaltungsbezirk ausscheiden und in Preußen kreisfrei, in Bayern unmittelbar werden. Wenn also eine Stadt über 25 000 oder 30 000 oder 40 000 Einwohner, je nach den Provinzen, in Preußen hat, ist sie reif für die Kreisfreiheit. Daß die sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Stadt und dem Landkreise nachher die gleichen sind wie vorher, ist selbstverständlich. Sie werden zunächst nicht davon berührt; die Landwirtschaft verkauft ihre Produkte wie vorher in die Stadt und kauft die Waren der Städter. Durch die Zerschneidung der Verwaltungseinheit wird aber der Grund zu Verwaltungsgegensätzen gelegt, die vielleicht schon vorher vorhanden waren, aber nach dem Schnitt viel größeren Spielraum zur Entwicklung haben. Über Fragen der Wasserversorgung, der Elektrizitätsversorgung, der Verkehrswege kann es zu Konflikten kommen, deren Austragung oft außerordentlich schwer ist. Durch die Trennung der Verwaltungseinheit wird die Stadt von ihrer agrarischen Basis abgeschnitten, der Gegensatz zwischen Stadt und Land verschärft. Das ist doppelt gefährlich in einer Zeit, in der überall der Zusammenschluß der agrarischen Produzenten zwecks systematischer Monopolisierung der Lieferung und ungehinderter Preisverteuerung mit großer Energie von allen landwirtschaftlichen Organisationen und Parteien betrieben wird. Statt Trennung der Stadt von dem Landkreis und damit von ihrer Agglomeration und engeren landwirtschaftlichen Basis bedarf es vielmehr eines Aufgehens der beiden in dem größeren, leistungsfähigeren Wirtschaftskörper der Großstadt oder größeren Mittelstadt. Also nicht Trennung, sondern Aufsaugung der landwirtschaftlichen Fläche durch die Städte, Schaffung von Großgemeinden, nicht wie Berlin auf lächerlich kleiner Fläche, die

die Stadt mit ihren Anlagen, wie Rieselfeldern, Krankenhäusern, Irrenanstalten usf., zwingt, auf fremder Markung Platz zu suchen, sondern auf Flächen, die den Bedürfnissen der Zentralstädte der Agglomeration angemessen sind. Erst dann kann die Stadt in die enge Beziehung zu ihrem ländlichen Gebiet treten, die für die höchste Steigerung der Produktion notwendig ist. Gerade die Vorgänge während des Krieges haben bewiesen, wie notwendig eine solche Verbindung ist und wie fruchtbar sie ausgestaltet werden kann. Die Städte können zusammen mit den landwirtschaftlichen Organisationen der Produzenten, die Einwohner ihres Gebietes sind und die Vorteile der großstädtischen Wirtschaftskraft in Anlagen aller Art, der Volkshygiene wie der Wirtschaftspflege, der Armenpflege wie der Sozialpolitik genießen, an die Stelle einer wilden Produktion für einen ungeregelten Markt mit unvorherzusehenden Schwankungen in Angebot und Nachfrage eine wohlüberlegte Bedarfsproduktion setzen, die nach einem gemeinschaftlich aufgestellten Wirtschaftsplane erfolgt, während die Abnahme der Produkte und ihre Verteilung durch die Stadt selbst oder die mit ihr zusammenarbeitenden Konsumentenorganisationen vorgenommen würde. Die Mittel, die zu einer Vergrößerung der Wirtschaft und ihrer Intensität notwendig sind, würden von der Zentralstadt bereitgestellt. Sie würde sich als Gegenleistung eine gewisse Beeinflussung der Preise vorbehalten müssen, die auf längere Perioden bestimmt werden könnten. Damit wäre monopolistischen Preissteigerungen vorgebeugt, wie sie in dem letzten Jahrzehnt bei so wichtigen Nahrungsmitteln, wie Milch und Molkereiprodukten, an der Tagesordnung waren. Offenbar hat eine solche wirtschaftliche Organisation die Grenzen ihrer Wirksamkeit darin, daß der Bedarf der Großstädte weit über die nächste Umgebung hinausgreift und der Handel die Waren für ihn aus dem ganzen Reiche und der ganzen Welt zusammenholt. Je größer die Stadt, desto kleiner der Teil des Bedarfes, der aus der Agglomeration gedeckt werden kann, desto weniger Bedeutung scheint eine Verbindung mit der landwirtschaftlichen Umgebung für die Zentralstadt zu haben. Das mag für gewisse Produkte richtig sein. Für andere, wie z. B. Milch, Gemüse usf., bildet aber doch die Umgebung ein sehr wichtiges Produktionsgebiet, das zu vernachlässigen ein Grundfehler wäre. Nur wenige Zahlen für die Milch. In Leipzig entfielen im Jahre 1903 3,43 Prozent der Milch auf die Produktion im Stadtgebiet und 41,28 Prozent auf die Milchzufuhr auf der Landstraße. Von der letzteren stammten 5,5 Prozent aus einer Entfernung bis zu 5 Kilometer, 56,82 Prozent aus einer solchen bis zu 10 Kilometer und 28,64 Prozent aus einer solchen bis zu 15 Kilometer. Im ganzen also wurden 90,96 Prozent der Achsenmilch auf einem Gebiet produziert, das sich in einer Entfernung bis zu 15 Kilometer um die Stadt

legte. Für Königsberg stehen die Zahlen einer Zählung von 1912 zur Verfügung. Von der Achsenmilch kamen 6,5 Prozent aus einer Entfernung bis zu 5 Kilometer, 54,5 Prozent aus einer solchen bis zu 10 Kilometer, 31,2 Prozent aus einer solchen bis zu 15 Kilometer. Dazu kommt noch Milch, die durch Automobil zugefahren wird; sie verteilt sich auf die Zone 5—10 Kilometer mit 13,3 Prozent, 11—15 Kilometer 59,7 Prozent. Nehmen wir die Gesamtzufuhr der Milch also ohne Scheidung des Transportweges, so kamen 3,5 Prozent von ihr aus einer Entfernung von 1—5 Kilometer, 31,6 Prozent aus einer solchen von 6—10 Kilometer und 28,9 Prozent aus einer solchen von 11—15 Kilometer, im ganzen also 64 Prozent aus dem beschriebenen Produktionsgebiet. Diese wenigen Zahlen zeigen die Bedeutung der Agglomeration für bestimmte landwirtschaftliche Produkte, wie z. B. Milch.

Noch unter einem anderen Gesichtspunkte ist aber die Einbeziehung eines möglichst weiten landwirtschaftlichen Gebietes für die Großstädte von wachsender Bedeutung. Auch hier hat der Krieg mit seiner Forderung, durch planmäßige Organisation den Verlust an Menschenkräften möglichst auszugleichen, nur ein weiteres Argument des Zwanges hinzugefügt. Es handelt sich darum, für einen bestimmten Teil der Bevölkerung, der den Städten infolge körperlicher oder geistiger Minderwertigkeit zu mehr oder weniger dauernder Unterstützung anheimfällt, durch landwirtschaftliche Arbeit aus nutzlosen Verzehrern und einer schweren Belastung der Wirtschaft zu produktiven Kräften auszubilden, die wenn auch keinen Überschuß abwerfen, so doch die Kosten ihres Unterhaltes aufbringen. Dieser Teil ist gar nicht so gering und mit dem ständigen Übel ihrer Unterstützungsbedürftigkeit die Verzweiflung jeder Armenpflege. Es sind dies die Fälle, die in der Statistik über die Ursachen der Unterstützungsbedürftigkeit unter den Sammelüberschriften: unzureichender Verdienst infolge geringer Leistungsfähigkeit oder unregelmäßiger Arbeitsgelegenheit, geistige und körperliche Gebrechen, Trunksucht und Arbeitsscheu zu erscheinen pflegen. In Bremen entfielen z. B., wie ich der sehr interessanten Arbeit J. Funks „Geschichte und Statistik des bremischen Armenwesens" S. 99 entnehme, auf die Ursache: Unzureichender Verdienst im Durchschnitt der Rechnungsjahre 1901—1905 24,6 Prozent der Selbstunterstützten, der Jahre 1906—1911 25,31 Prozent; auf die Ursache: Gebrechen in den beiden Perioden 13,59 und 14,14 Prozent; auf Trunksucht 2,18 und 3,81 Prozent; auf Arbeitsscheu 0,23 und 0,10 Prozent. Die Hauptgründe für unzureichenden Verdienst sind vor allem unregelmäßige Arbeitsgelegenheit und zu geringe Leistungsfähigkeit. Die Aufgabe, die von den Großstädten hier zu leisten wäre, läßt sich in Kürze als Armenkolonisation bezeichnen. Dazu brauchen sie aber Land, und zwar auf der eigenen

Markung, da sich diese Besiedelungsarbeit in den Rahmen der allgemeinen kommunalen Landwirtschaftsförderung eingliedern muß, soll sie erfolgreich sein.

Wir haben bisher vor allem gezeigt, wie sehr die Produktion materieller Güter durch die vorgeschlagene Schaffung von Großgemeinden gesteigert werden könnte. Doch haben schon die Vorteile, die mit ihr für eine fortschrittliche, die Menschen zu Selbständigkeit und Selbsterhaltungsfähigkeit erziehende Armenpflege entstehen, uns über dies Gebiet hinausgeführt. Wie sehr alle Anstrengungen der Großgemeinden, die Volksgesundheit zu verbessern, durch den Besitz eines großen ländlichen Gebietes gefördert werden, liegt auf der Hand. Für Krankenhäuser und Genesungsheime, für Kinderheime und Ferienherbergen für Erwachsene wird sich der geeignete Standort viel leichter finden, ihr Bau viel glatter durchführen lassen, als wenn erst mit widerstrebenden Landgemeinden und Landkreisen unendliche Verhandlungen geführt werden müssen. Und alle diese Einrichtungen kommen den Landgemeinden des Großstadtgebietes in der gleichen Weise zugute. Denn darin besteht das Wertvolle dieser Organisation, daß sie die städtische Kultur einem weiten Kreise von Landgebiet zuführt und durch seine Urbanisierung der Gegensatz zwischen Stadt und Land auszugleichen sucht. Das Land wird den Vorteil nicht nur in der Teilnahme an den Einrichtungen der Gesundheitspflege (Wasserversorgung und Abfallbeseitigung, Krankenhäuser und alle die Hilfsmittel der Bekämpfung der Infektionskrankheiten), sondern auch vor allem in besserer Volksschule und in der Teilnahme an den Einrichtungen der Volksbildung, wie Volksbibliotheken, Volkskonzerten und ähnlichem, haben.

Trotz aller Erkenntnis von der gesteigerten Leistungsfähigkeit einer Großgemeinde mit weitem ländlichem Gebiete, wie sie uns die wirtschaftlichen Bedürfnisse in diesem Kriege gelehrt haben, werden sich der Durchführung des Vorschlages große Hindernisse in den Weg stellen, die auch bisher schon die planvolle, nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten gestaltete Neuorganisation der Selbstverwaltungskörper von den Zwerggemeinden bis zu den Provinzen verhindert haben. Da ist zunächst eine gewisse Furcht der staatlichen Bureaukratie, die bisher über die Gemeinden die Aufsicht führte, Machtbefugnisse einzubüßen, deren Ausübung für den Beamten stets etwas Süßes ist, die Eifersucht der zentralen Bureaukratie auf Verwaltungskörper, die zu groß sind, als daß man sie en bagatelle behandeln könnte. Die „Republiken im Staat“ sind schon jetzt das schwere Alpdrücken jedes echten Zentralisten; was muß er erst gegen die neuen, viel mächtigeren Körperschaften empfinden? Doch wird die Zeit nach dem Kriege so ernst sein, daß auf die Velleitäten eingerosteter Bureaukraten keine Rücksicht genommen werden kann. Ernster sind die Wider-

stände der zur Aufsaugung bestimmten Landgemeinden selbst zu nehmen, da sie aus dem für die Selbstverwaltung so wertvollen Charakterzuge, dem Streben nach Selbständigkeit und der Anhänglichkeit an sie, entsprungen sind. Der Einwand, daß, um einem Großen zum vollen Leben zu verhelfen, viele kleine sterben müssen, ist aber nur in gewissem Umfange richtig. Trotz des Aufgehens in den großen Gemeinkörper ist für die kleinen ihm zugehörigen Gemeinden ein eigenes kommunales Leben mit Selbstverwaltung eines wichtigen Gebietes von Aufgaben durchaus möglich. Denn die Zentralisation, die auf der einen Seite die Einrichtung solcher Großgemeinden bedeutet, muß auf der anderen Seite durch Dezentralisation von Verwaltungsaufgaben ergänzt werden. Dieses Problem ist bisher nur in den Millionenstädten einigermaßen brennend geworden; London, Paris, Berlin, New York — ein jedes dieser formlosen Ungeheuer leidet unter der eigenen Größe und quält sich damit ab, unter der wachsenden Fettschicht die Muskeln aktionsfähig zu erhalten. Und schließlich die Rücksichten auf das historisch Gewordene und die damit eng verbundenen Interessen der Parteipolitik an der Wahrung ihres Besitzstandes — man wird über beide ebenso rücksichtslos hinwegzugehen haben, wie über die Velleitäten der Bureaukratie, wobei man sich aber keinem Irrtum darüber hingeben soll, als ob die Überwindung dieser Widerstände ein leichtes Geschäft sei. Sie sind vielmehr die schwersten; denn die Parteien sind bei uns in vielen Fällen viel konservativer als die Regierungen, wenn solch eine Behauptung auch paradox klingen mag. So scheiterte in Preußen der Entwurf einer Städteordnung für die östlichen Provinzen von 1876 an dem Widerstande der Parteien, die ihren Besitzstand in dem „unter heftigen Erschütterungen ultramontaner und sozialer Kämpfe" leidenden Industriegebiete des Westens durch eine Demokratisierung des kommunalen Wahlrechtes bedroht sahen; so scheiterte in Württemberg der von der Regierung vorgeschlagene Versuch, durch Zusammenfassung der kleinen leistungsunfähigen staatlichen Verwaltungsbezirke zu größeren Verbänden die Bezirkseinteilung den Ergebnissen der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen, an dem Widerstande von Zentrum und Volkspartei, die an ihrem parlamentarischen Besitzstand nicht gerüttelt wissen wollten.

Es gilt nun diesen Leitgedanken der administrativen Zweckmäßigkeit, der sich bei der Gebietseinteilung der Selbstverwaltungskörper in der Forderung großer leistungsfähiger Betriebseinheiten ausdrückt, noch kurz nach anderen Richtungen weiter zu verfolgen. Neben das Prinzip der großen Betriebseinheit stellen wir das andere der Einfachheit des Arbeitsprozesses. Wie sieht es damit auf dem Gebiete der Selbstverwaltung aus? Preußen allein hat eine ganze Musterkarte von Stadt- und Land-

gemeindeordnungen der verschiedensten Art aufzuweisen. Neben der Städteordnung von 1853, die für ein Gebiet von sechs Provinzen gilt, gibt es als Extrem am Gegenpol die Stadtrezesse der Städte in Neuvorpommern und Rügen, die jeweils nur für eine Stadt gültig sind. Westfalen, die Rheinprovinz, Schleswig-Holstein, Hannover, Hessen-Nassau und die Stadt Frankfurt a. M. haben jede ihre eigene Städteordnung. Doch sind von diesen die Städteordnungen für die Provinzen Westfalen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau und Frankfurt a. M. in der Hauptsache der Städteordnung für die östlichen Provinzen nachgebildet, wennschon in zum Teil wichtigen Punkten Unterschiede vorhanden sind. Neben den Städten stehen die Landgemeinden für sich, die nach sechs verschiedenen Landgemeindeordnungen regiert werden. Die Landgemeindeordnungen haben aber zum Teil noch Ergänzungen durch Kreisordnungen gefunden, wie z. B. die Landgemeindeordnung für Westfalen und Hannover. Es herrscht also eine doppelte Zersplitterung: die Gemeinden sind in Städte und Landgemeinden aufgeteilt, und innerhalb jeder Klasse gilt eine Vielheit von Rechten. Dabei ist für die Zuteilung der Gemeinden zur einen oder anderen Klasse die geschichtliche Überlieferung vorzugsweise maßgebend. Neben Städten mit wenigen Hunderten Einwohnern gibt es nach der Volkszählung von 1910 5 Landgemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern, 6 mit 40 000—50 000 Einwohnern, 7 mit 30 000—40 000, 20 mit 20 000—30 000 und 68 mit über 10 000—20 000 Einwohnern. Daß so große Siedelungen keine Landgemeinden mehr sind, sondern durch die Art ihres Zusammenlebens, den Charakter ihrer Bauweise, das Vorwiegen von Industrie, Gewerbe und Handel gegenüber der Landwirtschaft Städte sind und als solche auch verwaltungsrechtlich zu behandeln wären, liegt auf der Hand. So werden diese großen städtischen Gemeinwesen in einem Zustand minderen Rechtes gehalten und bleiben der väterlichen Aufsicht des Landrates unterworfen.

Verhängnisvoller als diese veraltete Zuteilung der Gemeinden zu den beiden Klassen: Stadt- und Landgemeinde ist die Scheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden überhaupt — nur in der Hohenzollernschen Gemeindeordnung ist der Gegensatz in Übereinstimmung mit dem Süden überwunden —, in der sich die Scheidung von Stadt und Land mit ihren früher grundverschiedenen Rechtsverhältnissen forterhalten hat. Sie steht als ein Überrest aus der feudalen Zeit noch fest und unerschütterlich in Preußen und dient der Konservierung der Reste feudaler Privilegierung des Großgrundbesitzes und der Beherrschung der Landgemeinden durch diesen. Der selbständige Gutsbezirk ist nur möglich in einer Landgemeindeordnung; eine Gemeindeordnung für alle Gemeinden muß logischerweise zu der Einordnung der Gutsbezirke in die Gemeinden und der Bildung

von Großgemeinden fortschreiten, um der wirtschaftlichen Übermacht des Großgrundbesitzes soweit möglich Gegengewichte zu geben.

Die doppelte Zersplitterung des Gemeindewesens, die von romantischen Politikern als spezifische Eigenart des deutschen Geistes gepriesen wird, der sich allerdings in dem halb slawischen Osten Deutschlands merkwürdigerweise soviel stärker auf sich selbst besonnen hat als in dem deutschen Süden und Westen, war auch in Preußen schon einmal überwunden. Die Gemeindeordnung von 1850 war in der Tat in doppelter Beziehung eine Frucht der Revolution von 1848: sie schuf für den ganzen Bereich des Staates ein einheitliches Recht und hob damit den Gegensatz zwischen Osten und Westen, zwischen den vom Großgrundbesitz beherrschten landwirtschaftlichen Provinzen und den industrialisierten, von den Wirkungen der französischen Revolutionen aufs tiefste ergriffenen und fortentwickelten westlichen Landesteilen auf. Sie hob ferner den Gegensatz zwischen Stadt- und Landgemeinde auf und trug die städtische Organisationsform der Selbstverwaltung auf das Land hinaus. Aber dieser Versuch der Bourgeoisie, die Verfassung der Gemeinden allein auf den Kapitalbesitz zu begründen, die Herrschaft aber einer bestimmten Art des Kapitalbesitzes, eben des Großgrundbesitzes, zu zerstören, scheiterte an der wiedererstarkten Reaktion, deren Kräfte sie durch ihr Zurückweichen vor der Arbeiterklasse selbst zu solchen entscheidenden Schlägen gestärkt hatte. Es gilt also zunächst, an schon früher Erreichtes anzuknüpfen, dann aber die Entwicklung über die feudale und kapitalistische Fundierung der Gemeindeverfassung hinaus zu der vollen Gleichberechtigung aller Klassen, das heißt der Anerkennung der Arbeiterklasse neben den Kapitalisten und Grundbesitzern zu führen. Die Voraussetzung dafür ist die Aufhebung der partikularistischen Besonderheiten und der Gegensätze zwischen dem Osten und dem Westen des Reiches, zwischen Stadt und Land in einer einheitlichen Gemeindeordnung.

Mit ebenso starkem Nachdruck muß die Forderung nach Vereinfachung der Arbeitsorganisation und des Arbeitsprozesses bei der Einrichtung der Verwaltungsbehörden erhoben werden. Für das deutsche Gemeinderecht ist die Zerlegung des Verwaltungsorganes in zwei charakteristisch: in ein Organ, das die Geschäfte der Verwaltung führt und die Gemeinde nach außen vertritt, als Ortsobrigkeit — in dem Sinne des alten Obrigkeitsstaates — erscheint, und in ein anderes, das die Beschlüsse über die Art und Weise, wie verwaltet werden soll, faßt und die Kontrolle über das die eigentliche Verwaltung führende Organ ausübt: das Verwaltungsorgan und das Vertreterkollegium. Wie im einzelnen diese Organe beschaffen sind, und wie sie gebildet werden, ist für die Auseinanderlegung des einheitlichen Willens des Gemeinwesens in zwei Organe zunächst

gleichgültig. Allerdings können dadurch noch weitere Komplikationen in den Verwaltungsmechanismus, noch mehr Reibungen in die Maschine hineingebracht werden, aber die Grundtatsache wird dadurch nicht alteriert. Ferner ist auch zunächst gleichgültig, ob das Verwaltungsorgan (Magistrat, Gemeinderat) auch Beschlußrechte hat, also ein Gemeindebeschluß nur durch Übereinstimmung beider Kollegien zustande kommen kann. In der Bürgermeistereiverfassung gibt es nur ein Beschlußorgan (Stadtverordnete oder Gemeinderat), und doch bestehen die beiden Organe nebeneinander. Es ist also im deutschen Gemeinderecht Beschluß und Ausführung voneinander getrennt und auf zwei verschiedene Organe übertragen. Sie gehen auch meist aus verschiedenen Wahlen hervor, das eine, das Beschluß- und Kontrollorgan, aus den Wahlen der Bürger- oder Einwohnerschaft, das andere aus den Wahlen des Beschlußorganes selbst oder eines besonderen, aus Beschluß- und Verwaltungsorgan gebildeten Wahlkörpers. Hier in dieser Trennung steckt das primum vitium der ganzen Verwaltungsorganisation, und es heißt das Objekt der Reform verkennen, wenn man in dem Gegensatze zwischen Einkammer- und Zweikammersystem das Wesentliche sieht und die Vorzüge der einen und der anderen Ordnung gegeneinander abwägt. Gewiß ist die Magistratsverfassung außerordentlich schwerfällig und häuft durch die Häufung kollegialer Instanzen (Deputationen, Magistrat, Stadtverordnetenausschuß, Stadtverordnete) die Gelegenheiten zu Reibungen zwischen den beiden Organen, zu langwierigen Verschleppungen und zu verdunkelnden Verschiebungen der Verantwortlichkeit. Gewiß ist sie viel weniger beweglich und vermag den Bedürfnissen und Aufgaben der städtischen Entwicklung nicht so prompt zu folgen wie die Bürgermeistereiverfassung. Im Grunde aber ist bei beiden der gleiche Mangel: statt Zusammenfassung Scheidung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten mit ihren Folgewirkungen, Reibungen zwischen den Organen, Kampf um die Macht. Will man alle die viel beklagten und kritisierten Schwierigkeiten aus dem Wege räumen, so kann das nicht durch die Ersetzung des Zweikammersystems durch das Einkammersystem, des Magistrats durch den Bürgermeister geschehen, sondern man muß alle Funktionen des Gemeinwesens, Beschluß und Ausführung, an einer Stelle zusammenfassen, in einem Repräsentativorgan, das über das Wie der Verwaltung beschließt und die Ausführung seiner Beschlüsse durch seine Beamten selbst leitet. Nur auf diesem Wege vermeidet man die Schwerfälligkeit, die mit dem Übermaß der Kollegialberatung bei der Magistratsverfassung notwendig verknüpft ist und namentlich in Großgemeinden sich ausbilden muß, und die Gefahren einer bureaukratischen Präfektengewalt, die bei der Bürgermeistereiverfassung die Bedeutung der auf dem Ehrenamt beruhenden Stadtverordnetenversammlung bedroht. Dann erst wird

auch die Einfachheit der Arbeitsorganisation und die Durchsichtigkeit der Verantwortlichkeiten erreicht, die wir für die Selbstverwaltung fordern müssen. Gleichzeitig wird es möglich, auf diese Weise auch eine andere Forderung zu erfüllen, die die Entwicklung des städtischen Aufgabenkreises gebieterisch stellt. Wenn man die Erscheinung bezeichnen soll, die für die beiden letzten Jahrzehnte der städtischen Entwicklung vor allem charakteristisch ist, wird man das Hinübergreifen der städtischen Verwaltung auf das Gebiet der Wirtschaft nennen. Die unaufhaltsame Kommunalisierung der für die Stadtwirtschaft im ganzen so bedeutsamen Monopolbetriebe des Verkehrswesens und der Wärme-, Kraft- und Lichtversorgung und die in den Teuerungsjahren eingeleiteten und in der Kriegszeit über alle Erwartung ausgebildeten Maßregeln, die über die bisher traditionell gepflegte Reglung des Lebensmittelverkehrs in Märkten, Markthallen und Schlachthäusern sich zu einer Übernahme der Distribution, ja sogar eines Teiles der Produktion fortgebildet haben, stehen in erster Linie. Parallel geht ihnen die Entwicklung der städtischen Sozialpolitik, die von einer anderen Seite her im Rahmen des lokalen Gebietes Ordnung in das anarchische Getriebe unserer Wirtschaft zu bringen versucht. Die Übernahme dieser Aufgaben durch die Städte hat den ganzen Charakter der städtischen Verwaltung von Grund auf revolutioniert, ihnen den von Altväterzeit ererbten Obrigkeitsschlafrock ausgezogen, in dem sich so gut ruhen ließ, und sie in das Getriebe und die rastlosen Umwälzungen der privaten Wirtschaftsordnungen und der Technik hineingezwungen. Was die neue Zeit von ihnen verlangt, sollen sie nun mit Organen leisten, die für ganz andere Verhältnisse zugeschnitten waren, in früheren geschichtlichen Perioden vielleicht ausreichen mochten. Es war, als ob man einen Fisch aus dem Wasser werfen und von ihm verlangen würde, daß er mit den gleichen Bewegungsapparaten mit den Hirschen um die Wette springen solle. Unsere Städte haben, so gut es eben ging, mit ihren alten Bewegungsapparaten zu laufen versucht. Aber um so gigantischer unsere kapitalistische Unternehmung gedieh, je gewaltiger sie die Arbeitsmassen in Bewegung brachte, sie bald hier, bald dort nach ihren Bedürfnissen zusammenballte, je rücksichtsloser die emporwuchernden Syndikate und Truste ihre wirtschaftliche Macht auszudehnen und ihr auch die öffentlichen Körperschaften, Gemeinden und Staaten, zu unterwerfen versuchten oder verstanden, desto unzulänglicher erwiesen sich alle Aushilfsversuche unserer Städte, mit der veralteten Organisation den sie bedrohenden neuen wirtschaftlichen Mächten die Stirn zu bieten. Ihrer Konkurrenz kann nur durch eine neue Verwaltungsorganisation begegnet werden, die den Städten außer der Zusammenfassung von Beschluß und Leitung in demselben Verwaltungskörper auch die Vollmacht gibt, ihre Organisation den neuen Bedürfnissen ihrer

Einwohnerschaft und den daraus für sie entstehenden Aufgaben beweglich anzupassen. Es ist kein Zufall, daß in dem Lande, in dem sich der Kapitalismus viel ungehinderter als in Deutschland hat entwickeln und in dem auch die Überwucherung der öffentlichen Verwaltung durch die private Unternehmung viel stärker und viel brutaler sich hat ausleben können, in den Vereinigten Staaten, die Befreiung von veralteten Formen städtischer Verwaltungsorganisation sich ganz anders durchgesetzt hat als bei uns. Hier hat man vielfach die diktatorisch geleitete private Unternehmung durch eine gleiche Diktatur der öffentlichen Körperschaft mattzusetzen gesucht. Durch die Übertragung der Beschlußfassung und Leitung in allen Zweigen der Gemeindeverwaltung an einen aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Ausschuß von fünf besoldeten Mitgliedern hat man Sicherheit gegen Korruption, zielbewußte Schlagfähigkeit, Schnelligkeit des Entschlusses und der Ausführung miteinander zu vereinen geglaubt. Ein Gegengewicht gegen die Diktatur, der ein solches in dem Bürgermeister oder Stadtrat nicht mehr gegenübersteht, hat man in der Übertragung von Initiative und Referendum an die Wählerschaft und durch die Institution des Abrufes (recall) geschaffen, kraft deren jeder durch Wahlen in sein Amt berufene Funktionär durch eine Spezialabstimmung vor Ablauf seiner Amtszeit vom Amte entfernt werden kann. Wir wollen dieses amerikanische System, das sich in seinem Heimatlande angeblich gut bewährt haben soll, dessen Prüfungszeit aber doch noch zu kurz ist, nicht ohne weiteres auf die deutschen Verhältnisse übertragen wissen, aber einen Fingerzeig dürfen wir diesen Vorgängen doch entnehmen. Das Heil liegt nicht in der Vervielfältigung des Verwaltungskörpers, in der Auseinandersplitterung zusammengehörender Funktionen, nicht in dem Anschwellen der Magistrats- und Stadtverordnetenversammlungen durch Vermehrung ihrer Mitgliederzahl, nicht in der Häufung der Deputationen, sondern gerade in der umgekehrten Richtung, in der Restriktion aller dieser Instanzen nach Zahl und Mitgliederzahl und in einer Organisation, die den Städten es möglich macht, ihre innere Verwaltung den Bedürfnissen und Aufgaben der umbildenden Zeiten anzupassen.

Will man diesen Gedanken zur vollen lebendigen Wirkungskraft verhelfen, so ist primäre Voraussetzung die klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Gemeinde. Die Formel hierfür ist lange vorhanden; sie braucht nur konsequent durchgeführt zu werden. Man muß den Wagen der Selbstverwaltung mit einem kurzen Rucke aus der ausgefahrenen Nebenstraße, in der er stecken geblieben ist, auf die glatte moderne Verkehrsstraße stellen. Der Wirkungskreis der kommunalen Selbstverwaltung ist die gesamte Lokalverwaltung; dem Staate gehören die Gesetzgebung, die Rechtsprechung zum Schutze seiner und der von der

Gemeinde zwecks Ausübung der lokalen Verwaltung kraft Gesetzes erlassenen Normen und die Aufsicht über die kommunale Verwaltung. Schon der § 184 der Grundrechte des deutschen Volkes von 1848 hatte die richtige Formulierung des Teilungsprinzipes: „Jede Gemeinde hat als Grundrechte die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter, die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates." Denn die ganze lokale Verwaltung ist Gemeindeangelegenheit in eminentem Sinne des Wortes. Das war 1848. Wie weit haben wir es seitdem gebracht in der „Usurpation von Lokalgeschäften für die Staatsverwaltung", wie weit sind wir in den zentralistischen Obrigkeitsstaat zurückgekehrt! In Preußen gilt die Verwaltung der Polizei als staatliches Hoheitsrecht, und die Gesetzgebung geht nicht dahin, die Polizeiverwaltung mit der übrigen Kommunalverwaltung zu vereinen, sondern sie in wachsendem Umfange besonderen staatlichen Behörden zu übertragen und den künstlichen Schnitt bis zur völligen Abtrennung des Gliedes zu vollenden. Im Jahre 1876 haben bei der Beratung des Entwurfs einer Städteordnung noch Männer wie Miquel und Windthorst die Verwaltung der Ortspolizei, und zwar kraft eigenen Rechtes, nicht im Wege der Delegation, für die Gemeinden gefordert, weil sie den untrennbaren Zusammenhang von Kommunalverwaltung und Polizeiverwaltung in seiner Bedeutung für das Wesen der Selbstverwaltung erkannt hatten. Heute fordern Bürgermeister die Einsetzung staatlicher Behörden für die Polizeiverwaltung, um den finanziellen Aufwand loszuwerden. Ein anderes Beispiel. In Württemberg ist von jeher die Ortspolizei Sache der Gemeinden, und ein Gesetz vom 6. Juli 1849 verbot sogar den Gemeinden, die ihnen „zustehenden Rechte und Pflichten der Polizeiverwaltung im Wege des Vertrages an eine Regierungsbehörde in widerruflicher oder unwiderruflicher Weise zu übertragen". Die Gemeindeordnung von 1906 statuierte dieses Recht im Artikel 8 von neuem, um es dann im Artikel 194 durch die Ausbildung des staatlichen Aufsichtsrechtes für das Gebiet der Polizeiverwaltung in ein so gut wie unbeschränktes Leitungsrecht zu eskamotieren. In dem von der staatlichen Bureaukratie hartnäckig verfolgten Bestreben, die Polizeiverwaltung aus der kommunalen Selbstverwaltung herauszulösen und der weitgehendsten Ingerenz der staatlichen Behörden zu unterwerfen, hat man die Usurpation von Lokalgeschäften geradezu ins lächerliche Extrem getrieben. In Stuttgart hat man neben die städtische Polizeidirektion eine staatliche Polizeidirektion gesetzt, dieser im Laufe der Jahrzehnte eine Reihe lokaler Polizeigeschäfte als angeblich landespolizeilicher übertragen und durch die Anwendung der Begriffe Ortspolizei und Landespolizei als regelndes Prinzip der Zuständigkeiten eine heillose Verwirrung in diese gebracht,

so daß z. B. im Jahre 1912 die städtische Polizei für Hunde ohne Maulkorb, die staatliche Polizeistelle, die Stadtdirektion, aber für Hunde ohne Halsband zuständig war. Leicht ließe sich in der württembergischen Gesetzgebung und ministeriellen Verordnungstätigkeit das gleiche Bestreben nachweisen, die kommunale Zuständigkeit auf dem Gebiete der Ortspolizei durch die Übertragung polizeilicher Geschäfte, denen man mit einem kühnen Federzuge landespolizeilichen Charakter verleiht, an staatliche Behörden auszuhöhlen und das Recht der Gemeinde auf die Ortspolizei in eine zierende, aber inhaltlose Vorschrift der Gemeindeordnung zu verwandeln. Es kann hier nicht im einzelnen gezeigt werden, wie verhängnisvoll diese Trennung von Ortspolizei und Kommunalverwaltung sein muß, wie sie unendliche überflüssige Reibungen zwischen städtischen und staatlichen Stellen herbeiführt, wie sie die kommunale Entwicklung verzögert und schädigt. Nur in einem Punkte sei diese Wirkung des Dualismus aufgezeigt. In Preußen ist die Aufstellung von Fluchtlinien Sache der Gemeinde, allerdings ist die Zustimmung der Ortspolizeibehörde nötig, aber diese darf nur versagt werden, wenn die von ihr wahrzunehmenden polizeilichen Rücksichten die Versagung erfordern. Der Erlaß von Bauvorschriften ist aber eine Aufgabe der Polizeibehörde, da die Baupolizei als Teil der Polizei Sache des Staates ist und in den Händen des vom Staate beauftragten Polizeiverwalters liegt. Wo also die Polizei durch staatliche Behörden verwaltet wird, sind es mit einigen Ausnahmen also diese, die mit Zustimmung des Gemeindevorstandes die Bauordnungen erlassen. Die ihr Ermessen einschränkende Zustimmung des Gemeindevorstandes kann auf Antrag der Behörde durch Beschluß des Bezirksausschusses, in Berlin des Oberpräsidenten, also die Ablehnung der kommunalen Behörden durch die Zustimmung einer staatlichen Instanz ersetzt werden. Nun gilt es aber als ein anerkannter Hauptsatz des Städtebaues, daß Bebauungspläne und Bauvorschriften untrennbar zusammengehören. Die einen können ohne die anderen nicht gedacht werden. Bebauungspläne ohne Bauvorschriften sind Fluchtlinienpläne, die ein geometrisches Netz von Linien über ein gegebenes Gebiet ziehen, damit Bebauungsgrenzen für die Grundbesitzer aufstellen, also nur ein Element im Städtebau, die Straße, berücksichtigen. Nun baut man aber Städte nicht der Straßen, sondern der Häuser wegen. Das Haus ist das Primäre — die Menschen müssen Wohnungen haben —, die Straße das Sekundäre. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist also von dem Anbau, dem Haus- und Wohnungsbedürfnis und seiner Befriedigung auszugehen; erst wenn man sich darüber klar ist, was diese fordern, welchen Charakter das neue Gebiet haben muß, ob Wohnungs- oder Industrieviertel, ob gemischtes Viertel, ob Landhausgebiet, und damit die Art der Parzellierung feststeht, kann an die Festlegung des Straßen-

netzes durch die Aufstellung von Fluchtlinienplänen gegangen werden. Diese notwendigerweise durchaus einheitliche Aktion, die in den Händen der Gemeindeverwaltung schon deshalb liegen muß, weil sie die ganzen Pläne nachher auszuführen hat, ist durch die Scheidung von Ortspolizei und Kommunalverwaltung zum größten Schaden des Städtebaues und des Wohnungswesens auseinandergerissen worden. Anstatt aber die Aufhebung dieser Scheidung als die wichtigste und dringendste Aufgabe der Gesetzgebung zu betrachten, hat der preußische Wohnungsgesetzentwurf nichts Besseres zu tun gewußt, als die Stellung der Polizeibehörde gegenüber der Gemeindeverwaltung zu verstärken und eine Reihe weiterer schädlicher Reibungsflächen zu schaffen. So hat man überall, statt Funktionen zusammenzufassen, sie auf kommunale und staatliche Behörden zersplittert, um den Wirkungskreis der ersten zugunsten der zweiten zu verkleinern.

Soviel über das, was unserer Selbstverwaltung nottut. Nun aber ein paar Worte zu der schicksalsschweren Frage: Wo sind die politischen Kräfte, die bereit und entschlossen, aber auch stark genug wären, den von uns entwickelten Grundprinzipien in der Gesetzgebung und in der Praxis der Verwaltung zum Durchbruch zu verhelfen? In den Landtagen unserer Einzelstaaten und namentlich des größten, Preußens, sicherlich nicht, denn in ihnen haben die Nutznießer der partikularistischen Zersplitterung des Ganzen nach Landschaften, des politisch und wirtschaftlich aufs äußerste zugespitzten Gegensatzes von Stadt und Land, die Gegner der Selbstverwaltung die Mehrheit. So berühren wir hier das wichtigste Problem der zukünftigen politischen Entwicklung Deutschlands: die Demokratisierung des preußischen Wahlrechtes und den Aufbau einer wahrhaft genossenschaftlichen Organisation des Staatswesens bis zu seinen höchsten Instanzen und erkennen, wie eng die freiheitliche Weiterbildung unserer Selbstverwaltung mit ihm zusammenhängt. Wo sind aber die politischen Kräfte, um dieses Problem zu lösen? Denn durch die Kraft der Idee allein haben sich die vollkommensten Vorschläge einer zweckmäßigen Organisation noch niemals durchgesetzt und werden es auch nicht tun, wenn sie nicht von politischen Parteien deshalb getragen werden, weil sie sich mehr oder weniger mit ihren Interessen und denen der von ihnen vertretenen Klassen decken. Von den Klassen wäre daher für eine Beantwortung dieser Frage auszugehen und durch eine Analyse ihres Wesens und ihrer Stellung im Staate die Grundlage zu gewinnen. Nun würde sich eine solche Untersuchung vor allem auf die Verhältnisse in der Zeit vor dem Kriege stützen und dabei die Gefahr laufen, die tiefgehenden Veränderungen in der wirtschaftlichen Lage der Klassen deshalb nicht genügend zu berücksichtigen, weil sie noch nicht genügend erforscht, auch

infolge des Kriegszustandes und der unter ihm erlassenen Maßregeln noch nicht zu voller Auswirkung gelangt sind. Vor allem aber weiß niemand, wie und in welcher Richtung das Gefühls- und Verstandesleben der durch die aktive Kriegsarbeit beschäftigten Massen durch ihre Erlebnisse im Felde und durch die Vorgänge im Innern beeinflußt ist. Ohne Zweifel wird aber dieser Stock von Gefühls- und Verstandeseindrücken ein ungeheures Ferment in die überlieferten Gefühls- und Gedankenrichtungen aller Parteien, vor allem derjenigen hineintragen, aus der sich die in der militärischen Stufenleiter unterste Schicht der kämpfenden Gemeinen vor allem rekrutiert, der Arbeiterpartei. Welche politischen Kräfte aus dieser Durchgärung für den von uns vertretenen konsequenten Ausbau der genossenschaftlichen Organisation in Staat und Gemeinde entstehen werden, weiß niemand vorauszusagen. Die Massen, die im Felde stehen, sind die Kraft und die Jugend unseres männlichen Volksteiles; hoffen wir, daß sie stark genug sein werden, sich ihre Zukunft nicht durch die Vergangenheit des Alters und der seienden Mächte knebeln zu lassen.

14.

Verwaltung und Arbeiterschaft.

Von **Heinrich Dieck**,

Leiter des Volksbureaus der Kath. Arbeitervereine in München-Gladbach.

In dem ungeheuren Erleben dieses Krieges wird ein neues Geschlecht groß. Die ganze waffenfähige Mannschaft, geeint durch kameradschaftliche Treue bis in den Tod, schirmt Staat und Volk. *Der Geist gegenseitigen Verstehens und Vertrauens wird auch im Frieden fortwirken in der gemeinsamen Arbeit des ganzen Volkes am Staate.* Er wird unsere öffentlichen Einrichtungen durchdringen und lebendigen Ausdruck finden in unserer *Verwaltung*, unserer *Gesetzgebung* und in der *Gestaltung der Grundlagen für die Vertretung des Volkes in den gesetzgebenden Körperschaften.*“

Diese Sätze der vom Präsidenten des preußischen Staatsministeriums, Reichskanzler Dr. v. Bethmann-Hollweg, zur Eröffnung der beiden Häuser des Landtages am 13. Januar 1916 verlesenen Rede lassen zweierlei erkennen: einmal, daß der jetzige Rechtszustand als verbesserungsbedürftig erkannt worden ist, und dann, daß an zunächst maßgebender Stelle der gute Wille zur Reformarbeit besteht. Es sind zwar einzelne Stimmen laut geworden, die den jetzigen Zeitpunkt für nicht geeignet halten zur Aufrollung der Frage, *ob* und *wie* dem Volk in seiner Gesamtheit ein größeres Mitbestimmungsrecht auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Verwaltung eingeräumt werden könne. Jedoch findet sich bei näherem Zusehen, daß sie aus Kreisen stammen, die auch zu anderen Zeiten einer Verbreiterung der Volksrechte sich entgegengestemmt haben, also grundsätzlich (ich will nicht sagen: aus egoistischen Gründen) an der gegenwärtigen Ordnung der Dinge nicht gerüttelt sehen wollen. Sicher wird aber auch hier der große Krieg, in dem gerade die breite Masse des Volkes nicht nur das unbezwingliche Bollwerk gegen eine Welt von Feinden bildet, sondern auch in der Heimat mit echt vaterländischer Begeisterung die schwersten Kriegsopfer (Entbehrung und Nahrungsnot) Tag um Tag bringt, allmählich eine Sinnesänderung schaffen. Eine Sinnesänderung, die erst dann kraftvoll in die Erscheinung treten wird, wenn die Schützengrabengemeinschaft zu Fabrik, Werkstatt, Bergwerk und Pflug heimgekehrt ist.

Jedenfalls steht in der Arbeiterschaft (wozu ich hier auch die verschiedensten Gruppen der Angestellten rechne) neben dem Vertrauen darauf, daß die Regierung alsbald nach dem Kriege ihr feierliches Versprechen in großzügiger Weise einlösen wird, auch der feste Wille, in Preußen, wie im neuen Deutschland überhaupt, ihre Eingliederung in das Volksganze und ihre praktische Anerkennung als vollberechtigte Bürger nachdrücklichst zu betreiben. Unsere von der Front in Urlaub kommenden Volksgenossen und solche, die bereits für das Vaterland geblutet haben, sehen das als einfach selbstverständlich an! Denn die schwere Not des Krieges hat uns allen, draußen und daheim, erst voll zum Bewußtsein gebracht, daß Reich und Staat, daß Selbstverwaltung und Bürgergemeinschaft, die stärksten Tragpfeiler auch des Arbeiterlebens sind. Aber nicht nur das. Es ist mit der Überzeugung von der Abhängigkeit des Arbeiterschicksals von dem des Volksganzen auch die Erkenntnis gekommen, daß der Lohnarbeiterstand trotz seines zahlenmäßigen Übergewichts viel zu wenig im sozialen Gemeinschaftsleben verankert ist, daß es harter Arbeit und der Selbsterziehung von allen Seiten bedarf, um den Volksgenossen, die „nur Arbeiter" sind, überall neben der rechtlichen auch die praktische Anerkennung ihrer Gleichberechtigung in allen Lebensäußerungen der Bürgergemeinschaft zu verschaffen.

Um das hier schon gleich vorwegzunehmen: für den Standpunkt, die größere oder geringere Steuerleistung sei der brauchbarste Maßstab für den Umfang des Bürgerrechts des Einzelnen, fand man schon vor dem Kriege bei der überwältigenden Mehrheit des deutschen Volkes nur wenig Verständnis. Und nach dem Kriege wird es, schlimmstenfalls, nur eine dünne Schicht sein, die glaubt, unentwegt an der „Herrschaft des Besitzes" festhalten zu sollen. Diese wenigen können und dürfen aber die für das Schicksal des Vaterlandes Verantwortlichen nicht abhalten, das ganze Volk als mündig zu behandeln und zur Verwirklichung der Staatsideale die Mitarbeit der Tüchtigsten sich zu sichern. Unbestreitbar sind übrigens die Leistungen der Minderbemittelten für die Gesamtheit, und ihr nationaler und volkswirtschaftlicher Wert, viel größer, wie sie in der Summe ihrer direkten Steuerleistungen zum Ausdruck kommen. Denn die vielfach höheren indirekten Steuern müssen in der Hauptsache von der breiten Masse des Volkes getragen werden und es ist doch schließlich auf allen Erwerbsgebieten in der Hauptsache die Arbeit der Lohnangestellten, welche die großen Einkommen der Besitzenden entstehen läßt. Außerdem trifft z. B. die prozentuale Abgabe vom Einkommen den gering entlohnten, aber mit großer Familie gesegneten Arbeiter im allgemeinen viel härter wie den Wohlhabenden: der eine nimmt es vom Notdürftigsten und der andere

vom Überfluß. Von allem anderen abgesehen ist also, vom sozial-ethischen Standpunkt aus betrachtet, des Arbeiters Opfer für die Allgemeinheit sicher so groß, daß ihm die vollste Gleichberechtigung in der Bürgergemeinschaft willig eingeräumt werden sollte.

Zusammenfassend glaube ich hiernach sagen zu dürfen: Die Arbeiterschaft beansprucht im neuen Deutschland rechtliche und praktische Anerkennung ihres Wertes für Vaterland und Volkswirtschaft und demgemäß auch, daß sie ihrer Zahl und Bedeutung entsprechend gleich anderen Ständen zur Mitarbeit an der Gesetzgebung und Verwaltung herangezogen wird, unter Beseitigung aller Hemmungen, die sich zurzeit der Verwirklichung dieses Anspruches entgegenstellen.

In der programmatischen Erklärung des Reichskanzlers vom 13. Januar 1916 wird in erster Linie an eine volkstümlichere Ausgestaltung des staatlichen und kommunalen Wahlrechts gedacht worden sein, als Voraussetzung und Grundlage für die verheißene größere Anteilnahme des Volkes an der Gesetzgebung und Verwaltung. Es ist ein gutes Zeugnis, für das staatsbürgerliche Empfinden der deutschen Arbeiterschaft, daß sie nach Beseitigung des Dreiklassenwahlrechts dringend verlangt. Denn darin kommt hervorragend der Wunsch zum Ausdruck, die in den minderbemittelten Volkskreisen schlummernde große Summe an Tüchtigkeit und Opfersinn dem Vaterlande widmen zu können. Über die Gestalt, die das neue Wahlrecht haben soll, dürften die Ansichten noch geteilt sein. Gewiß ist es für eine politische Partei am einfachsten, die Übertragung des Reichstagswahlrechts auch auf das einzelstaatliche und kommunale Wahlrecht zu fordern. Aber ich würde es sehr wohl verstehen, wenn die Regierung hiergegen Bedenken trüge. Denn was für die weiten Aufgaben der Reichsverwaltung gut ist, kann sich in Staat und Gemeinde als minder tauglich erweisen. Bis zu einem gewissen Grade könnte das Mehr-Stimmrecht als Ausgleichsmittel in Betracht kommen, und sicher fände es den Beifall des größten Teiles der Arbeiterschaft, wenn dem Familienvater wegen seiner größeren Bedeutung für das Volksganze ein stärkeres Stimmrecht bewilligt würde wie dem Junggesellen.

Bei Schaffung neuer Grundlagen für das Bürgerrecht wird man nach herrschender Auffassung in Arbeiterkreisen auch an einer Neuorientierung in der Frauenfrage nicht vorbeikommen. Denn die neuere Entwicklung des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens zieht die Frau immer stärker von ihrem natürlichen Beruf als Hausfrau und Mutter ab und stellt sie in das Erwerbsleben. Man mag diese Tatsache bedauern oder nicht; staatspolitisch muß mit ihr gerechnet werden. Auch damit, daß ein Anschwellen der Zahl der ohne Schuld (weil sie nicht gefragt werden) ehelos

Bleibenden die notwendige Folge des Krieges sein wird. Infolgedessen ist es eine unbestreitbare Forderung der Gerechtigkeit, auch der selbständigen Frau neben den bereits auf ihren Schultern ruhenden Bürgerpflichten auch Bürgerrechte einzuräumen.

Die Botschaft vom 13. Januar 1916 läßt im weiteren den ernstlichen Willen der Regierung erkennen, die im ganzen Volke arbeitenden gewaltigen Kräfte in möglichst weitem Maße der Verwaltung des Staatswesens nutzbar zu machen. Diese Willensäußerung hat nicht bloß in Arbeiterkreisen, sondern bis weit in den Mittelstand hinein hoffnungsvolle Freude geweckt. Denn sicher ist heute die Teilnahme dieser Volkskreise an der Staats- und Kommunalverwaltung noch geringer wie bei der Gesetzgebung. Woraus die bedauerliche Erscheinung zu erklären ist, daß Volk und Verwaltung sich viel zu oft wie durch Welten geschieden gegenüberstehen. Gewiß, auch jetzt schon trägt theoretisch selbst der Arbeiter den „Marschallstab im Tornister". Aber die heutige Entwicklung des öffentlichen Lebens treibt von Tag zu Tag mehr dazu, daß der Eintritt in die Ausführungsorgane der Verwaltung, der nicht ehrenamtliche öffentliche Dienst, den Minderbemittelten und ihrem Nachwuchs ganz verrammelt wird. Sind wir doch bereits so weit, daß die meisten Kommunalverwaltungen und Staatsbehörden selbst die Anstellung im mittleren Beamtendienst von der Aufweisung wenigstens des Einjährigenzeugnisses abhängig machen[1]). Daß damit manche Vorteile für die Verwaltung verbunden sind, will ich gar nicht leugnen. Nur die Tatsache soll konstatiert werden, daß die Ausführung der Verwaltung im großen und ganzen einer bestimmten Bevölkerungsschicht vorbehalten bleibt. Das gilt bedingungslos von den sog. Oberbeamten, den Trägern der Verwaltung. Wer kann überhaupt die Kosten bestreiten, die aufzuwenden sind, bis ein Mann es mal bis zum besoldeten Regierungsassessor gebracht hat? Dazu gehört schon ein großes Vermögen! Außerdem liegen auf dem Wege bis dahin heute so viele Steine, daß ein junger Mann aus dem Arbeiter- oder Mittelstande (dem günstige Umstände das Studium ermöglichten) längst „umgesattelt" hat, bevor er an den besoldeten Assessor herangekommen ist. Ähnlich liegen die Dinge in der Justiz, einem besonderen Zweige der Staatsverwaltung, wenn auch hier Gesellschaftsfähigkeit, Verbindungen und anderes mehr nicht eine so große Rolle zu spielen scheinen wie bei der eigentlichen Staatsverwaltung.

Welch große Summe von Intelligenz wird damit von der direkten Mitwirkung am Staat und für den Staat ausgeschlossen! Und unberechen-

[1]) Abgesehen von den Militäranwärtern, die auf Grund des Zivilversorgungsscheins angestellt werden müssen.

bar ist der Schaden, der im Verhältnis zwischen Volk und Staat durch die mangelnde Blutmischung entsteht. Nicht zu einem geringen Teile glaube ich den häufigen Vorwurf der Weltfremdheit, der gegen unsere Verwaltungsbeamten und Richter erhoben wird, auf die Beschränktheit des Rekrutierungsgebietes zurückführen zu dürfen. Einzelheiten kann ich hier nicht weiter verfolgen. Zweck dieser Ausführungen ist nur, darzutun, daß aus wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gründen es nur einem kleinen Bruchteile des Volkes möglich ist, an der Staatsverwaltung unmittelbar teilzunehmen. Dabei möchte ich aber noch einen anderen Gesichtspunkt erwähnen, der gerade jetzt im Brennpunkte des öffentlichen Interesses steht und auch tatsächlich für die Zukunft des deutschen Volkes verhängnisvoll zu werden droht. Mancher Familienvater, besonders wenn er selbst Beamter ist, rechnet von vornherein damit, seinen Sohn dem Staatsdienst zu widmen. Er kennt die Kosten und wirtschaftlichen Hemmnisse, die mit der Ausführung seines Planes verbunden sind. Wie nahe liegt da der Gedanke, durch Beschränkung der Kinderzahl die Kräfte freizuhalten, um den einen Sprößling hochbringen zu können. Auch in der Arbeiterschaft hat man es schon erkannt, daß das nationale Unglück der Kinderbeschränkung von oben nach unten kommt. Und bei dem Bemühen, die Giftflut abzudämmen, wird der Vertrauensmann der Arbeiterschaft nicht selten durch das Aufzählen von soundsoviel Beamten in guten Stellen, die nur ein Kind, höchstens zwei Kinder haben, in nicht geringe Verlegenheit gebracht.

Als Folge der vorangedeuteten Verhältnisse und wesentliche Mitursache dafür, daß zwischen der breiten Masse des Volkes und der Verwaltung noch nicht das rechte Vertrauensverhältnis sich herausbilden konnte, dürfte die Tatsache gelten, daß von den Trägern der Verwaltung zu wenig versucht wird, die Seele des Arbeiters zu studieren und seiner Eigenart gerecht zu werden. Von Jugend auf abgeschieden von den minderbemittelten Volksklassen wächst das Kind auf zum Schüler, Studenten, Referendar, Richter und Verwaltungsbeamten. Sorge und Not bleiben ihm durchweg fremd, und das Seelenleben des zum Mann Gewordenen empört sich angesichts der zur Aburteilung an ihn herantretenden Häßlichkeiten und Brutalitäten des Lebens. Es ist verständlich, wenn der so aufgewachsene Träger der Verwaltung dem Milieu, das vornehmlich diese Dinge gebiert, sich möglichst fern hält und glaubt, bei Gelegenheit mit harter Faust dreinfahren zu müssen, wenn die Lebensäußerungen des Volkes seiner Ansicht oder den Gesetzen zuwiderlaufen. Aber so darf es nicht sein. Aufgabe der Verwaltung ist es, die auf der Schattenseite des Lebens wandernden Bürger zu schützen und zu stützen, sie zu heben und zur größtmöglichsten Anteilnahme an den Kultur=

errungenschaften der Volksgemeinschaft zu befähigen. Dazu wiederum ist notwendig, daß der Verwaltungsmann die Psyche auch des Arbeiters zu erfassen und mit ihm zu fühlen sucht, wie hart oft das Leben den packt und niederwirft, der von einem Tag an den anderen sich durchkämpfen und gar manchmal an dem Notwendigsten Mangel leiden muß. Sicher ist es auf diesem Gebiete schon besser geworden, seitdem Volkswirtschaft und Sozialwissenschaft studiert werden; besonders bei dem Gebildetennachwuchs, der dem Einflusse des Sekretariats sozialer Studentenarbeit (Leiter: Dr. Karl Sonnenschein, München-Gladbach) sich zugänglich gezeigt hat. Gerade die Sonnenscheinsche Arbeitsmethode fördert den Geist gegenseitigen Verstehens und gegenseitiger Achtung. Während sonst der Verwaltungsbeamte und Richter über wirtschaftliche Fragen, Streitpunkte des Arbeiterrechts, Organisationsfragen, Streikrecht, Schwarze Listen u. dgl. nur von seiner Gesellschaftsschicht, also vom Unternehmerstandpunkt aus, orientiert wird, führt Dr. Sonnenschein seine Studenten auch in die Arbeitervereine und Gewerkschaften, lehrt sie beobachten und das Leben von beiden Seiten studieren. Der Student hält in den Unterrichtskursen der Arbeiter Vorträge über ihm naheliegende Gebiete und empfängt in Rede und Gegenrede Einblick in die Denkweise des Arbeiters und Verständnis für seine Lage und Bestrebungen. Daß dabei das staatsbürgerliche Denken und Handeln des Arbeiters klarer wird und eine günstige Beeinflussung erfährt, ist auch eine nicht hoch genug zu wertende Frucht sozialer Studentenarbeit, die erst voll ausreift, wenn die Fäden auch später nach Eintritt des Studenten in sein Berufsleben nicht abreißen, sondern aufrechterhalten und verstärkt werden.

Auf dem Gebiete der Selbstverwaltung wird wohl neben der Mitwirkung an der Gesetzgebung das Hauptarbeitsfeld liegen, das im neuen Deutschland den unteren und mittleren Schichten der Bevölkerung in größerem Umfange zugänglich gemacht werden soll. Erfreulicherweise haben sich hier auch Angehörige des Arbeiterstandes schon recht erfolgreich betätigen können. Aber noch nicht überall und auch nicht bei allen politischen Parteien hat man eingesehen, daß die Mitwirkung von Vertretern der stärksten Bevölkerungsschicht eine Staatsnotwendigkeit bildet. Im allgemeinen hat es nur der Druck der Stimmenzahl und deren Zusammenfassung in Organisationen zuwege gebracht, wenn bei den Kommunalwahlen auch Arbeiter als Stadt- oder Gemeindeverordnete zur Mitarbeit am öffentlichen Wohl berufen wurden. Die Durchsetzung der minderbemittelten Volkskreise soll durch die Reform des Wahlrechts erleichtert werden. Weil aber das Volksinteresse es dringend wünschens-

wert erscheinen läßt, daß die Neuordnung ohne Kampf sich vollzieht, sollten die anderen Stände jetzt schon ungezwungen den Minderbemittelten ihre Reihen öffnen und sie ihrer Zahl und Bedeutung entsprechend als gleichberechtigt im Dienste der Allgemeinheit arbeiten lassen. Kräfte sind überall vorhanden, die bereits ihre Tüchtigkeit und ihren Gemeinsinn bewiesen haben. Die praktische Arbeit in der Verwaltung der Krankenkassen, an Gewerbegerichten, Versicherungs- und Oberversicherungsämtern löst auch beim Arbeiter Fähigkeiten aus, die ihn in Verbindung mit seiner Lebenskenntnis hervorragend zum Vertreter der gemeinsamen Interessen der Bürgerschaft eignen. Dasselbe gilt von der Tätigkeit im Dienste der Arbeitervereins-, Gewerkschafts- und Genossenschaftsbewegung, denn sie weckt und schärft nicht nur die Lebensklugheit, sondern auch den Gemeinsinn und Opfergeist im arbeitenden Volke. Dazu kommt endlich noch die staatsbürgerliche Schulung, welche durch die Unterrichtskurse der Arbeitervereine und Gewerkschaften vermittelt wird und eine Auslese der geeigneten Kräfte ermöglicht, und zwar in viel größerem Maße, wie dies bei anderen Ständen denkbar ist. Die Richtigkeit dieser Behauptung zeigen zurzeit u. a. die Preisprüfungsstellen, in denen die Vertreter aus den Reihen der Arbeiterschaft durchweg am regsamsten sind und die Arbeit der Stellen am meisten befruchten.

Bis jetzt ist das Entgegenkommen in den maßgebenden Kreisen nicht besonders groß gewesen. Nicht nur, daß die Vertreter aus Arbeiterkreisen in den Gemeinde- und Stadtparlamenten im allgemeinen nicht gerade zahlreich zu sein pflegen, sondern man hat auch meist „andere Kandidaten" zu den Kreistagen und Kreisausschüssen. Die Provinziallandtage und Provinzialausschüsse dürften überhaupt noch keinen Arbeitervertreter in ihrer Mitte gesehen haben. Und wie notwendig und vertrauenschaffend wäre die Tätigkeit tüchtiger Vertreter der minderbemittelten Stände gerade in diesen Selbstverwaltungskörperschaften, die in so einschneidender Weise auch über die Interessen der breiten Masse zu bestimmen haben. Aus den Kriegserfahrungen hat die Preußische Staatsregierung gelernt und die bisherige Gepflogenheit aufgegeben, den zu bestätigungsbedürftigen Ämtern Erwählten dann die Anerkennung zu weigern, wenn sie sozialdemokratischer Gesinnung verdächtig schienen. Es steht zu hoffen, daß allgemein die politischen Parteien, welche größere Arbeitermassen zu ihren Wählern zählen, daraus die entsprechenden Lehren ziehen und ihren Parteifreunden aus dem Arbeiterstande nach Möglichkeit zu Einfluß in Schuldeputationen, Beigeordneten- und Magistratskollegien sowie in den Kreis- und Provinzkörperschaften verhelfen. Und zwar aus der Erkenntnis heraus, daß der Arbeiterstand nach seiner nationalen und volkswirtschaftlichen Bedeutung Anspruch auf eine derartige Berücksichtigung hat, und daß

die Parteien die vollste Anerkennung der Gleichberechtigung des Arbeiterstandes und seiner Vertreter auch äußerlich in die Erscheinung treten lassen müssen. Was hier von den politischen Parteien gesagt wird, gilt in gleicher Weise auch von den Beamten als Trägern der Verwaltung. Wenn sie auch dem Arbeitervertreter z. B. in den Verwaltungsstellen der Sozialgesetzgebung und in der Gemeindeverwaltung die rechtliche Gleichstellung mit dem Angehörigen anderer Stände nicht versagen, das Verhältnis also ein „korrektes" ist, so stößt man doch nicht selten auf eine gewisse Zugeknöpftheit gegenüber den Vertretern aus dem Arbeiterstande, die recht bitter empfunden wird. Der Arbeiter fühlt, daß „Bildung und Besitz", die gesellschaftliche Gleichstellung, eine Brücke zwischen den Beamten und den Gewählten aus anderen Ständen schlägt, deren Betreten ihm verwehrt bleibt. Auch in diesem Punkte wird, so hoffe ich, die neue Zeit eine Wandlung hervorrufen.

Wege zum Ziel.

„Der Geist gegenseitigen Verstehens und Vertrauens soll auch im Frieden fortwirken in der gemeinsamen Arbeit des ganzen Volkes am Staat." Das hat die wiederholt betonte rechtliche und tatsächliche Anerkennung der Gleichberechtigung der Arbeiterbevölkerung in Staat, Gesellschaft und Volkswirtschaft zur Voraussetzung. Demgemäß sind alle rechtlich und überlieferungsgemäß noch bestehenden Hemmungen zu beseitigen, die dem wirtschaftlichen und kulturellen Emporsteigen der minderbemittelten Bevölkerungsschichten heute noch entgegenstehen. Gesetzgebung und Verwaltung haben durch positive Maßnahmen die Eingliederung zu erleichtern. Und diejenigen Schichten der Gesellschaft, deren Gebietsanteil an der Kulturarbeit des deutschen Volkes bisher etwas weit abgesteckt war, müssen nicht nur Grenzkämpfe vermeiden, sondern dem großen Zeitgeiste entsprechend der allgemeinen Volkserneuerung durch Förderung der bisher brachgelegenen Kräfte den Weg ebnen.

Als Zielpunkte der Verwaltung und Gesetzgebung kommen dabei neben der oben besprochenen Wahlrechtsreform in Betracht:

1. Anerkennung der gewerkschaftlichen Organisationen als rechtmäßige Vertretung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Arbeiter und Angestellten. Die Anerkennung (die ohne freiestes Vereinigungsrecht naturgemäß nicht denkbar wäre) muß gelten für Behörden und Privatunternehmer und es sind Grundlagen zu schaffen für ein den Frieden des wirtschaftlichen Lebens sicherndes Zusammenwirken von Kapital und Arbeit.

Im neuen Deutschland wird der wirtschaftliche Friede eine der dringendsten Staatsnotwendigkeiten sein, wollen wir dem furchtbaren, durch den Krieg verursachten Verlust an Gut und Blut Ausgleich schaffen. Die Kriegserfahrungen haben aber auch dem Widerstrebendsten gezeigt, daß die Gewerkschaften die Energiequelle des regsamsten und darum führenden Teiles der Arbeiterschaft sind und ohne sie und ihre Funktionäre eine so straffe Zusammenfassung der Volkskräfte, wie sie der Weltsturm nötig gemacht hat, unmöglich gewesen wäre.

Darum ist ein sicherer Rechtsboden für die gewerkschaftliche Arbeit zu schaffen. Dies um so mehr, als die kulturelle Höherentwicklung der Besitzlosen und ihre fruchtbare Mitarbeit am Staat und für den Staat nur aus der in den Organisationen geeinigten intellektuellen und wirtschaftlichen Kraft der Arbeiterschaft selbst heraus — wenn auch unter Förderung von außen — erfolgen kann.

Die Anerkennung der Gewerkschaften durch die Organe der Gemeinde-, Staats- und Reichsverwaltung darf nicht nur in ihrer Duldung bestehen, sondern muß aktive Form annehmen. Soll der wirtschaftliche und gesellschaftliche Frieden gesichert bleiben, so geht es nicht an, daß Behörden es ablehnen, mit den Vertretern der Gewerkschaften über Tarifverträge und sonstige Fragen des Lohn- und Arbeitsverhältnisses zu verhandeln.

2. Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Berufsvertretung der Arbeiter und Angestellten, wie sie bereits für Handel und Industrie, Handwerk und Landwirtschaft besteht.

Neben den gewerkschaftlichen Organisationen muß eine öffentlich-rechtliche Berufsvertretung der Arbeiter und Angestellten stehen, die unter behördlicher Mitwirkung zu gesetzgeberischen Maßnahmen Stellung nehmen und selbst anregend sowie die allgemeinen Interessen fördernd wirken soll. Daß die im Dienste der Arbeiterorganisationen stehenden Personen auch dann, wenn sie nicht mehr im praktischen Arbeitsverhältnis sich befinden, zur Mitarbeit zuzulassen sind, erscheint heute wohl jedem als eine Selbstverständlichkeit.

3. Arbeitslosenversicherung als wirtschaftliche Stütze der Besitzlosen bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit. Diese Ergänzung der deutschen Sozialgesetzgebung ist eine Notwendigkeit, weil der Einzelne sich nur ausnahmsweise gegen die periodischen Erschütterungen des Wirtschaftslebens zu schützen vermag, möglichste Verhütung wirtschaftlicher Notlagen jedoch den Kulturaufstieg sichert. Für die Durchführung der Arbeitslosenfürsorge weist die den Textilarbeitern gewährte Hilfe den Weg. Reich und Staat müssen im wesentlichen Träger der Last und die Gemeinden — weil am ehesten zur

Verschaffung von angemessener Arbeit geeignet — Ausführungsorgan sein. Die Opfer sind — soweit nicht aus sittlichen Gründen geringe Beiträge der Beteiligten für erforderlich erachtet werden — von der ganzen Volksgemeinschaft zu tragen, weil auch *ihr* Schicksal direkt und indirekt vom wirtschaftlichen Leben bestimmt wird.

4. *Erweiterung der Gewerbeaufsicht zu Arbeitsämtern und ihr Ausbau zu kollegialen Behörden*, in der Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichberechtigt tätig sind.

Daß Leben und Gesundheit der Lohnarbeiter durch staatliche Maßnahmen soweit wie möglich geschützt werden müssen, bedarf wohl keiner weiteren Begründung angesichts der Tatsache, daß die *Abhängigkeit* durchweg ausreichenden Selbstschutz nicht zuläßt. Die heutigen Gewerbeinspektionen reichen jedoch nicht aus. Einmal ist ihre Zahl zu gering, und dann ist auch ihr Zuständigkeitskreis zu eng begrenzt. Insbesondere sind auch die ländlichen Arbeitsverhältnisse unter Aufsicht zu stellen. Ein dringender Wunsch der Arbeiterschaft ist es, in der Gewerbeaufsicht allgemein durch Vertrauensleute vertreten zu sein, um beratend das Amt unterstützen und die Beschwerden der Arbeiterschaft anbringen und vertreten zu können.

5. *Weiterentwicklung der allgemeinen Schulbildung unter Anpassung derselben an die neuen Kulturerfordernisse.* Als vor 100 Jahren Freiherr vom Stein Preußens Bürger zur *Selbstverwaltung* aufrief, vertraute er mit Recht, daß die allgemeine Schulbildung die Durchführung seiner genialen Pläne sichern werde. Und die Grundsätze seines Rundschreibens an die obersten Verwaltungsbehörden Preußens über die Jugenderziehung sind auch heute noch vollauf zutreffend: „Wird durch eine auf die innerste Natur des Menschen gerichtete Methode jede Geisteskraft von innen heraus entwickelt und jedes edle Lebensprinzip angeregt und genährt, alle einseitige Bildung vermieden, so können wir hoffen, ein physisch und moralisch kräftiges Geschlecht aufwachsen und eine bessere Zukunft sich eröffnen zu sehen."

Jetzt soll, gerade wie vor 100 Jahren, ein neuer Abschnitt im Leben des deutschen Volkes beginnen, und es ist notwendig, das Bildungsfundament zu untersuchen, um festzustellen, ob und wie es berichtigt und vertieft zu werden verlangt. Wenn auch ein Eingehen auf Einzelheiten nicht möglich ist, so muß doch grundsätzlich gesagt werden: Die minderbemittelte Bevölkerung ist von der Überzeugung durchdrungen, daß

a) das deutsche Schulwesen auf einheitlichere Grundlagen gebracht werden muß,

b) das Bildungswesen sich mehr den Erfordernissen des praktischen Lebens anpassen soll und

c) die Schule in größerem Maße zur Nutzbarmachung für Staat und Wirtschaft die Intelligenz auch der unteren Stände zu fördern hat.

Heute wird nicht nur in Arbeiterkreisen, sondern auch von ernsten Fachleuten beklagt, unsere deutsche Volksschule sinke immer mehr zur Armenschule herab, nachdem durch Vorschulen und ähnliche Einrichtungen den Wohlhabenden es möglich gemacht werde, ihre Kinder dem „Pöbel" fernzuhalten. Die Klage ist zweifellos begründet und der durch das Sonderschulwesen angerichtete nationale Schade unübersehbar. Denn damit wird das gegenseitige Verstehen der einzelnen Stände erschwert und die Kluft zwischen arm und reich, den späteren Vertretern von Kapital und Arbeit, schon in der Jugend geschaffen. Die vielfach geforderte „Einheitsschule" scheint die Schule der Zukunft zu sein, und man verlangt auch in Arbeiterkreisen nach ihr. Die erwartete segensreiche Wirkung wird die Einheitsschule jedoch nur dann zu bringen vermögen, wenn sie eine Volksschule im wahrsten Sinne des Wortes wird, eine Schule, der alle Kinder bis zur ersten Entscheidung über das künftige Leben angehören müssen. Die Konfessionalität steht der Einheitsschule ebensowenig entgegen wie der Volksschule. Das Schulziel würde bis zu einem gewissen Alter (14 oder 15 Jahre) nur bei der Einheitsschule erreichbar sein dürfen, und diesem Schulziel hätten sich die sog. höheren Schulen anzupassen, derart, daß die volle Absolvierung der Volksschule Voraussetzung für den Besuch z. B. des Gymnasiums wäre. Von allem anderen abgesehen, erscheint schon allein in nationalem Interesse eine derartige neue Zweckstellung für die Volksschule notwendig. Dementsprechend muß natürlich auch die Bildungsaufgabe der Volksschule ausgebaut und den praktischen Bedürfnissen angepaßt werden. Die organische Weiterentwicklung der Volksschule wären obligatorische Fortbildungs-, Fach- und Volkshochschulen für Arbeiter, Angestellte, Handwerker und Landwirte, sowie höhere Bildungsanstalten und Hochschulen für gelehrte Berufe. Dabei ist der Besuch höherer Schulen zu erleichtern und der Intelligenz aus allen Kreisen im weitesten Maße die Möglichkeit zur vollen Entwicklung einzuräumen.

Das Wirtschaftsleben wird auch im neuen Deutschland in steigendem Maße von der Intelligenz und dem Verantwortungsbewußtsein des Volkes in all seinen Schichten abhängig sein. Dazu kommt die größere Anteilnahme des Volkes an der Gesetzgebung, Staats- und Selbstverwaltung. Die Neugestaltung des Schulwesens dürfte darum zu den ersten und ernstesten Fragen der nächsten Zukunft gehören. Dabei scheint mir eine Verlängerung der Pflichtzeit zum Besuche der

Volksschule, etwa bis zum 15. Lebensjahre, erforderlich zu sein. Einmal, weil nur in reiferen Jahren dem Kinde z. B. Bürgerrecht und Bürgerpflicht fruchtbringend gelehrt werden kann, dann aber auch, weil es erwünscht scheint, die Entscheidung über den künftigen Lebensberuf möglichst weit hinauszuschieben. Fortbildungsschulen — die mindestens bis 18 Jahren für Deutschlands Jugend obligatorisch sein müßten und am besten an die, gleichfalls auf neue Grundlage zu stellende, Militärdienstpflicht Anschluß zu suchen hätte — sind erforderlich zur Festigung und Vertiefung der Elementarbildung. Fachschulen müssen die breiteren Intelligenzschichten in die Höhe führen zur Erhaltung und größeren Ertüchtigung des weltberühmten deutschen Werkmeisters, Fabrikanten und Kaufmanns. Dabei wäre der Besuch dieser Schulen und der sonstigen höheren Bildungsanstalten mehr von der persönlichen Tüchtigkeit als von Größe des Geldbeutels abhängig zu machen.

Unabweisbare Pflicht der Verantwortlichen dünkt es mir, den Aufstieg der Intelligenz von unten nach oben mit allen tauglichen Mitteln kräftig zu fördern und die heute vorhandenen, meist unübersteiglichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Abwehrschranken restlos zu beseitigen. Das würde nicht nur das Volk in allen seinen Teilen zur Selbst- und Mitverwaltung befähigen und die Ausführungsorgane der Verwaltung im Vertrauen der Bürgerschaft festigen, sondern gemeinsam mit der allgemeinen kulturellen Hebung der minderbemittelten Volksschichten die nie versagende Bürgschaft sein für ein glücklicheres Gemeinschaftsleben im neuen Deutschland.

15.

Die Arbeitsnachweisfrage.

Von **Adolf Cohen**, Berlin.

Erster Bevollmächtigter der Verwaltungstelle Berlin des Deutschen Metallarbeiterverbandes.

Die Auseinandersetzungen, und zwar sowohl mündliche wie schriftliche, über die Frage „Regelung des Arbeitsnachweises" sind im Laufe der Jahre so umfangreich geworden, daß man eigentlich annehmen dürfte, die Frage sei soweit geklärt, daß es endlich einmal zu einer Regelung kommen könnte. Dem ist nun leider nicht so, das heißt die Sachlage selbst ist geklärt, aber es werden der Regelung eine Anzahl künstlicher Hindernisse in den Weg gerollt, und diese hindern die Erledigung.

Eines der schwersten Hindernisse, die im Wege stehen, ist, daß einflußreiche Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände sich gegen eine einheitliche Regelung wenden und immer noch glauben, den Arbeitsnachweis als Kampfmittel gegen Arbeitnehmerorganisationen benutzen zu dürfen.

Um das zu verstehen, muß man sich vergegenwärtigen, daß das Fundament so manchen Arbeitgeberverbandes eben die von diesen Arbeitgeberverbänden unterhaltenen Arbeitsnachweise sind. Fallen die reinen Arbeitgebernachweise, dann sinkt damit ein großer Teil der Macht verschiedener dieser Verbände, und daher die Zähigkeit, mit der diese Arbeitgeberverbände ihre einseitigen Arbeitsnachweiseinrichtungen verteidigen.

Dazu kommt, daß die einzelnen Arbeitgeber, und zwar sowohl die in den Arbeitgeberverbänden als auch abseits der Arbeitgeberverbände stehende große Firmen, glauben, es mit ihrem Standpunkt des „Herrn im Hause" nicht vereinbaren zu können, wenn sie sich auf eine Regelung des Arbeitsnachweises auf paritätischer Grundlage einlassen. Alle diese Arbeitgeber halten starr an dem reinen Arbeitgebernachweis fest und möchten diesen Zustand verewigen.

In früheren Jahren haben die Arbeiter für sich das Recht der alleinigen Handhabung des Arbeitsnachweises öffentlich proklamiert und sind auch überall da, wo es angängig war, dafür eingetreten. Man kann dieses Recht an sich den Arbeitern auch gar nicht bestreiten, denn die Arbeiter sind die Inhaber der Ware Arbeitskraft und haben doch so wie jeder andere Besitzer einer Ware das Recht, diese dem zu verkaufen, der ihm am meisten dafür bietet.

Wenn die Arbeiterorganisationen heute diese Forderungen nicht mehr propagieren, so ganz gewiß nicht, weil sie dem Grunde nach anderer Auffassung geworden sind, sondern weil die tatsächlichen Verhältnisse sie veranlaßt haben, damit einverstanden zu sein, daß der Arbeitsnachweis aus dem Kampfgebiet zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ausgeschieden wird.

In den Resolutionen, die die freien Gewerkschaften auf den verschiedenen Gewerkschaftskongressen in Sachen des Arbeitsnachweises angenommen haben, kommt diese Änderung in der taktischen Auffassung der Gewerkschaften auch klar zum Ausdruck.

Auf dem Gewerkschaftskongreß in Berlin 1896 wurde in Sachen Arbeitsnachweis folgende Resolution angenommen:

Grundsätzlich abzulehnen ist jede Erwägung der Möglichkeit einer gemeinsam geführten Arbeitsvermittlung zwischen Arbeiter und Arbeitgeber. Der naturgemäß unausgleichbare Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit wird immer ausschlaggebend wirken, selbst dann, wenn durch einen scheinbar parteilosen kommunalen Arbeitsnachweis ein Kompromiß auf diesem Gebiet zustande gekommen ist. Der Einfluß des Kapitals auf die Kommunalverwaltung ist heute noch ein so großer, die Einwirkung der Arbeiter auf Mitverwaltung in kommunalen Angelegenheiten eine so geringe, daß bei allgemeiner Einrichtung kommunaler Arbeitsnachweise diese nur den Interessen des Kapitals dienen werden.

Drei Jahre später, auf dem Gewerkschaftskongreß in Frankfurt a. M. im Jahre 1899, zeigte sich bereits eine teilweise Abkehr von der Stellungnahme im Jahre 1896, wie aus dem folgenden Wortlaut der Resolution von Frankfurt a. M. hervorgeht:

Die gewerkschaftliche Arbeitsvermittlung ist ein wertvolles Mittel zur Hebung der Lage der Arbeiter und zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz. Der Kongreß hält deshalb nach wie vor an dem grundsätzlichen Standpunkt fest, daß der Arbeitsnachweis den Arbeiterorganisationen gebührt.

Die Mitwirkung von Staat und Gemeinde bei der Arbeitsvermittlung kann deshalb nur darauf beschränkt sein, die Mittel für die dazu notwendige Einrichtung und deren Erhaltung zur Verfügung zu stellen.

Der Kongreß erkennt dagegen an, daß es unter den gegenwärtig bestehenden Verhältnissen an manchen Orten für eine Reihe von Berufen von Vorteil sein kann, sich an kommunalen Arbeitsnachweisen zu beteiligen.

Wo kommunale Arbeitsämter errichtet werden, hat die organisierte Arbeiterschaft ihren berechtigten Einfluß geltend zu machen und für die Durchführung vorstehender Forderungen einzutreten, ohne daß die einzelne Gewerkschaft verpflichtet werden kann, den etwa bestehenden, gut funktionierenden Facharbeitsnachweis ohne besonderen Grund aufzuheben. Derartige Facharbeitsnachweise sind jedoch möglichst mit dem städtischen Arbeitsamt in Verbindung zu bringen, um eine vollständige Arbeitsnachweisstatistik zu ermöglichen.

Paritätische Arbeitsnachweise sind nicht zu verwerfen, wenn es dadurch den Arbeitern gelingt, zugleich ihre Lohn- und Arbeitsverhältnisse günstiger und stabiler zu gestalten.

In den Arbeitsnachweisen der Innungen fällt den gewerkschaftlich organisierten Arbeitern ebenfalls die Aufgabe zu, diese, wenn sie einmal geschaffen, nach Möglichkeit im Interesse der Arbeiter auszugestalten.

Der letzte Gewerkschaftskongreß vor dem Kriege, der im Juni 1914 in München stattfand, nahm folgende Resolution an:

Die Bestrebungen des Verbandes deutscher Arbeitsnachweise, eine gesetzliche Regelung der Arbeitsvermittlung im Sinne des öffentlichen Arbeitsnachweismonopols durch Bureaukratisierung der Arbeitsnachweise unter Beseitigung der paritätischen Verwaltung herbeizuführen, sind geeignet, der Arbeiterklasse den mühsam errungenen Einfluß auf die Arbeitsvermittlung illusorisch zu machen.

Die Gewerkschaften wollen grundsätzlich, daß der Arbeitsnachweis den Interessenkämpfen zwischen Unternehmern und Arbeitern entzogen werde. Sie weisen den Anspruch der Unternehmer, allein den Arbeitsnachweis zu beherrschen und ihn ihren einseitigen Interessen dienstbar zu machen, entschieden zurück und erkennen die beste Lösung des Arbeitsnachweisstreites in einer gesetzlichen Regelung, die alle paritätisch organisierten, gemeinnützigen Arbeitsnachweise anerkennt und zu gemeinsamem Wirken verpflichtet. Die tariflichen Facharbeitsnachweise sind wertvolle Errungenschaften der Arbeiterklasse, die, von dem Vertrauen und der Mitarbeit beider Parteien getragen, einen weit größeren Einfluß auf den beruflichen Arbeitsmarkt ausüben können als öffentliche Arbeitsnachweise. Sie vermitteln nicht nur Arbeitsgelegenheit und Arbeitskräfte, sondern gewährleisten auch die Durchführung tariflich geregelter Arbeitsverhältnisse, die zugleich dem wohlverstandenen Interesse der Arbeitgeber und dem Wohle des ganzen Gewerbes dienen. In der Bekämpfung dieser tariflichen Facharbeitsnachweise durch den Verband deutscher Arbeitsnachweise erblickt der Kongreß eine verhängnisvolle Schädigung der gesamten Arbeitsvermittlung, wie auch der gesunden Entwicklung des Arbeitsrechts auf paritätischer Grundlage.

Mit der Resolution des Münchner Kongresses ist die Abkehr von der Stellungnahme im Jahre 1896 vollständig vollzogen.

Wenn, wie aus den obigen Resolutionen der verschiedenen Gewerkschaftskongresse hervorgeht, die Arbeitnehmer der Gestaltung der Dinge Rechnung getragen haben und zum Ausgleich der Gegensätze auf dem Gebiet des Arbeitsnachweises bereit waren, so konnte man bei den Arbeitgebern leider ein Gleiches nicht beobachten. Im Gegenteil, bei den Arbeitgebern bildete sich der bislang eingenommene einseitige Standpunkt der reinen Arbeitgebernachweise als Kampfmittel gegen die Arbeiterbewegung immer mehr heraus.

Auf der Konferenz der Arbeitgebernachweise in Leipzig im Jahre 1898 hat man es seitens der Vertreter der verschiedenen Arbeitgebernachweise sehr deutlich ausgesprochen, was man aus den Arbeitgebernachweisen machen will, und welchem Zweck sie dienen sollen.

Die nach dieser Konferenz besonders scharf einsetzende Taktik der Arbeitgeber zeigt auch immer mehr eine scharfe Betonung der Forderung der Arbeitgeber, daß der Arbeitsnachweis sich ausschließlich in den Händen der Arbeitgeber befinden müsse.

Nach der Konferenz von 1898 ist in einer größeren Anzahl von Arbeitgeberverbänden, die bis dahin keinen oder nur äußerst schwache Arbeitsnachweise hatten, das Streben zu bemerken, möglichst reine Arbeitgebernachweise mit scharfen Zwangsmaßnahmen zu gründen. Als besonders

markante Beispiele hierfür sei nur auf die sattsam bekannten Praktiken des Arbeitgebernachweises Mannheim-Ludwigshafen und auf den Arbeitsnachweis der Zechenbesitzer im Ruhrrevier hingewiesen. Die Behandlung, die man in diesen Nachweisen Hunderten und aber Hunderten Arbeitern gegenüber sich erlaubte, ist ja seinerzeit genügend öffentlich festgestellt, so daß es sich erübrigt, an dieser Stelle noch ein weiteres Wort darüber zu verlieren. Das System ist folgendes:

Ein vom Arbeitgeberverband auf die schwarze Liste gesetzter Arbeiter darf vom Arbeitgebernachweis nicht vermittelt werden. Wenn aber der betreffende Arbeiter durch Umschauen in einem Betrieb des Arbeitgeberverbandes Arbeit gefunden hat, und er wird, wie die Vorschrift lautet, nachträglich dem Arbeitsnachweis gemeldet, dann veranlaßt dieser die Wiederentlassung des auf der schwarzen Liste stehenden Arbeiters. So wird der Arbeitgebernachweis als Kampfmittel gegen die Arbeiter angewandt.

Natürlich ist derartiges bei den paritätischen Arbeitsnachweisen nicht möglich. Dies ist einer der hauptsächlichsten Gründe, daß die Arbeitgeber mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln an den reinen Arbeitgebernachweisen festhalten. Die von den Arbeitgebern für gewöhnlich angeführten Gründe für das Festhalten am reinen Arbeitgebernachweis konnten noch nie einer objektiven Prüfung standhalten.

Die schroffe Haltung der Arbeitgeber und die entgegenkommende Haltung der Arbeitnehmer scheint nun an verschiedenen Stellen im Reiche eine falsche Auffassung gezeitigt zu haben, wie im nachfolgenden gezeigt werden soll.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts tauchten an verschiedenen Stellen Deutschlands Versuche von kommunalen Behörden auf, um allgemeine Arbeitsnachweise auf kommunaler und paritätischer Grundlage zu errichten.

Bekannt ist, daß den ersten Versuch, einen kommunalen Arbeitsnachweis zu errichten, die Stadt Stuttgart vornahm, und schließlich sind ja dann, besonders in Süddeutschland, noch in einer ganzen Reihe anderer Orte sogenannte kommunale Nachweise errichtet.

Ein ähnliches Streben ging auch bald darauf von privater Seite aus. Personen, die weder als Arbeitgeber noch als Arbeitnehmer in Betracht kamen, waren es, die sich für die Arbeitsnachweisfrage interessierten. Diese Bemühungen führten zur Gründung des Verbandes deutscher Arbeitsnachweise, der nach und nach in Deutschland eine große Anzahl von Arbeitsnachweisen errichtet hat.

Wenn es die Zahl der Arbeitsnachweise machte, dann könnte man heute schon von einer zum großen Teil erfolgten Regelung der Arbeits-

nachweisfrage sprechen. Aber die Zahl der Vermittlungsstellen allein macht es nicht, das beweist die Zahl der Vermittlungsstellen, die dem Verband deutscher Arbeitsnachweise angeschlossen sind, denn die meisten dieser Vermittlungsstellen sind leblos und ohne nennenswerte Bedeutung.

Trotzdem soll anerkannt werden, daß der Verband deutscher Arbeitsnachweise sich bei seinen Bemühungen um die Regelung des Arbeitsnachweiswesens manches Verdienst erworben hat.

Merkwürdigerweise aber hat dieser Verband das Prinzip der Parität, das er für den Arbeitsnachweis propagierte, selbst nicht in seiner Organisation durchgeführt, so daß den Arbeitern bei der Leitung dieser Organisation, deren Zweck doch die Erledigung einer Frage darstellt, die von hohem Interesse für die Arbeiter ist, ein auch nur einigermaßen ausreichender Einfluß nicht zugestanden wurde. Ja, mehr noch. Als die Arbeiter sich dem Gedanken der Parität näherten, die Arbeitgeber aber an ihrem früheren Grundsatz festhielten, hat der Arbeitsnachweisverband, wie aus den verschiedenen Beschlüssen des Verbandes, besonders aus den Reden ihres Vorsitzenden, hervorgeht, selbst den Gedanken der paritätischen Verwaltung des Arbeitsnachweises in den Hintergrund gestellt, und war man zweifellos bereit, um die Arbeitgeber für diesen Verband zu gewinnen, dem starren, einseitigen Standpunkt der Arbeitgeberverbände Konzessionen zu machen. Das aber hat den entschiedensten Widerspruch der Gewerkschaften hervorgerufen. Dahin zielt denn auch ein Teil der Resolution des Münchner Gewerkschaftskongresses 1914.

Der Verband deutscher Arbeitsnachweise und alle die Stellen, die vielleicht gleicher Auffassung sind, irren sich, wenn sie meinen, daß die Arbeiter bereit seien, dem Standpunkt der Arbeitgeber in Fragen des Arbeitsnachweises auch nur um Haaresbreite über die Linie hinaus entgegenzukommen, die durch die vollständige Parität der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Verwaltung des Arbeitsnachweises gezogen ist.

Eine dahingehende Stellungnahme der Regierung bei einer gesetzlichen Regelung des Arbeitsnachweises gar würde den schärfsten Kampf der Arbeiterorganisationen gegen derartige Pläne zeitigen. Wenn man glaubt, das Entgegenkommen der Arbeiter als Schwäche einschätzen zu dürfen, dann irrt man sich. Lieber keine gesetzliche Regelung und schärfsten Kampf, als damit einverstanden sein, daß den Arbeitern bei der Verwaltung des Arbeitsnachweises gegenüber den Arbeitgebern nicht vollständige Gleichberechtigung zugestanden wird.

Zu Beginn des Krieges zeigte sich besonders deutlich, daß das Arbeitsnachweiswesen in Deutschland noch in den Kinderschuhen steckt. Die offensichtlichen Mängel, die damals zutage traten, haben bekanntlich

aufs neue eine äußerst rege und umfassende Diskussion der Arbeitsnachweisfrage gezeitigt.

In Verfolg dieser Diskussion hat die Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands in Verbindung mit den Zentralleitungen des Gesamtverbandes der christlichen Gewerkschaften, des Verbandes der deutschen Gewerkvereine und der Polnischen Berufsvereinigung eine Konferenz mit der Tagesorduung: „Regelung des Arbeitsnachweises" zum 10. Februar 1915 nach Berlin einberufen. An dieser Konferenz nahmen außer den Vertretern der obengenannten Gewerkschaftsverbände auf Einladung noch teil: Vertreter des Reichsamts des Innern, des Kaiserlichen Statistischen Amts, des Deutschen Städtetages, des Verbandes deutscher Arbeitsnachweise, der Gesellschaft für soziale Reform, des Bureaus für Sozialpolitik und der Zentrale für Volkswohlfahrt.

Auf dieser Konferenz einigte man sich dahin, daß eine Kommission, bestehend aus Beauftragten der verschiedensten Gewerkschaftsrichtungen und unter weiterer Teilnahme der Vertreter der sonst noch auf der Konferenz anwesenden Körperschaften zusammentreten solle, um Leitsätze für eine Petition auszuarbeiten, die an den Reichstag und Bundesrat gerichtet werden sollte.

Des weiteren ist beschlossen, beim Reichskanzler eine Rücksprache nachzusuchen, in der im Hinblick auf die stattgefundenen Verhandlungen auf die Bedeutung einer gesetzlichen Regelung des Arbeitsnachweises hingewiesen werden sollte.

Die Arbeiten dieser Kommission waren nicht leicht, da in manchen wichtigen Punkten die Ansichten der Konferenzteilnehmer voneinander abwichen. Schließlich einigte man sich aber dahin, die folgenden Leitsätze dem Bundesrat und Reichstag zu übermitteln.

Leitsätze für die gesetzliche Regelung des Arbeitsnachweises.

Die Erfahrungen in der Arbeitsvermittlung, besonders seit dem Kriegsausbruch, haben große Mängel des Arbeitsnachweises dargetan, die eine energische Reform im Interesse unserer gesamten heimischen Volkswirtschaft notwendig erscheinen lassen. Diese Reform muß schon jetzt während des Krieges in Angriff genommen werden, da nach Beendigung des Krieges für Millionen von Arbeitern, die aus dem Militärverhältnis heraustreten, Beschäftigung gefordert wird. Für die Bewältigung dieser Aufgabe ist eine geordnete Arbeitsvermittlung notwendig.

Der Arbeitsnachweis wird seine Aufgaben nur dann erfüllen können, wenn er Angebot und Nachfrage auf dem gesamten Arbeitsmarkt regelt.

Außer dieser seiner wichtigsten Aufgabe wird er die Unterlage schaffen müssen für eine zuverlässige Arbeitslosenzählung, und der Arbeitslosenversicherung durch Staat und Gemeinde als wichtige Kontrolleinrichtung und Hilfsorganisation zu dienen haben.

Die Vorbedingung für eine ersprießliche Tätigkeit des Arbeitsnachweises wird eine einheitliche Organisation sein, die unter Berücksichtigung der Berufsverhältnisse örtlich gegliedert sein muß. Die örtlichen Organisationen müssen zu Bezirksverbänden zusammengefaßt sein, die wiederum in Verbindung mit einer Reichszentrale stehen. In einer solchen Gesamtorganisation läßt sich der wechselnde Anspruch des Arbeitsmarktes erkennen und lassen sich die in unserem heutigen Wirtschaftssystem notwendigen Verschiebungen der Arbeitskräfte dirigieren.

Für die Neuorganisation des Arbeitsnachweises durch ein Reichsgesetz wird namentlich zu fordern sein:

1. Im ganzen Reich ist für jede größere Gemeinde mit ihren Vororten sowie für je einen Bezirk von kleineren Gemeinden ein Arbeitsamt zu errichten. Die Arbeitsämter sind für bestimmte Landesteile bzw. Einzelstaaten zu Verbänden (Landes- bzw. Bezirksarbeitsämtern) zusammenzufassen. Die Zentrale bildet das Reichsarbeitsamt.

2. Dem Arbeitsamt sind alle Arbeitsnachweise in seinem Bezirk zu unterstellen.

3. Das Arbeitsamt wird zu gleichen Teilen zusammengesetzt aus Vertretern der Unternehmer und Arbeiter auf Grund einer Verhältniswahl. Die Grundsätze der Wahlordnung sind durch Gesetz festzulegen. Das Arbeitsamt steht unter Leitung eines unparteiischen Vorsitzenden.

4. Die gleiche Vorschrift in bezug auf Zusammensetzung, Wahlordnung und Leitung gilt auch für die Verwaltung der Landes- bzw. Bezirksämter und für das Reichsarbeitsamt, mit der Maßgabe, daß die Verwaltungsmitglieder der örtlichen Arbeitsnachweise die Arbeitgeber- und Arbeitervertreter zu den Landes- bzw. Bezirksämtern und diese wiederum die Vertreter zum Reichsarbeitsamt zu wählen haben.

5. Dem Arbeitsamt sind alle An- und Abmeldungen über Eintritt und Austritt aus dem Arbeitsverhältnis zu melden, es dient zugleich als Meldestelle für die Krankenversicherung.

Dem Arbeitsamt sind für die vom Reichsarbeitsamt geführte Statistik der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosigkeit durch die Arbeitsnachweise des Bezirks die geforderten Angaben zu übermitteln.

Dem Arbeitsamt sind alle im Bezirk von den Arbeitsnachweisen nicht erledigten Anforderungen an Arbeitskräften oder Überangebote zu melden, um, wenn möglich, einen Ausgleich in anderen Bezirken herbeizuführen.

6. Im Bezirk des Arbeitsamtes sind öffentliche Arbeitsnachweise möglichst mit beruflicher Gliederung zu errichten und von den Gemeinden zu unterhalten.

Ihre Verwaltung wird aus Vertretern der Unternehmer und Arbeiter zu gleichen Teilen gebildet, die durch eine Verhältniswahl bestimmt werden.

Für die Berufsabteilungen sind besondere Fachausschüsse in gleicher Weise zu bilden.

7. Die Arbeitsvermittler werden von der Verwaltung des Arbeitsnachweises gewählt. Sie müssen, soweit die Berufsabteilungen in Frage kommen, mit den Verhältnissen des Berufes vertraut sein, für den der Arbeitsnachweis errichtet ist.

8. Die Arbeitsvermittlung hat unentgeltlich zu geschehen. Ausländische Arbeitskräfte dürfen nur herangezogen werden, wenn keine einheimischen auf dem Arbeitsmarkt vorhanden sind.

9. Sind für ein bestimmtes Gewerbe Tarifverträge abgeschlossen, so kann durch Beschluß der Verwaltung des Arbeitsnachweises bestimmt werden, daß die Arbeitsvermittlung nur zu den tariflichen Arbeitsbedingungen erfolgt.

Für Arbeitsnachweise, die von Tarifgemeinschaften ins Leben gerufen und verwaltet werden, gelten im übrigen die von der Tarifgemeinschaft getroffenen Bestimmungen, die jedoch, soweit sie den Arbeitsnachweis betreffen, der Genehmigung des Reichsarbeitsamtes bedürfen.

10. Dem Arbeitsamt obliegt die Beaufsichtigung und Kontrolle aller Arbeitsnachweise ohne jede Ausnahme sowie die Schlichtung von Differenzen, soweit solche nicht innerhalb der Verwaltung der einzelnen Nachweise erledigt werden können. Es sind hierüber entsprechende Vorschriften durch Gesetz zu erlassen.

Der Arbeitsnachweis darf nicht dazu ausgenutzt werden, die Organisationsfreiheit des einzelnen Arbeitgebers oder Arbeiters zu beschränken.

Die Petition mit obigen Leitsätzen ist Gegenstand der Beratung in der Budgetkommission des Reichstags gewesen. Am 20. März 1915 hat die Budgetkommission dem Reichstag eine Resolution im Sinne der obigen Petition vorgelegt. Der Reichstag nahm diese Resolution an. Eine Wiedergabe der im Reichstag am 20. März angenommenen Resolution erübrigt sich, weil der Inhalt der Resolution fast wörtlich mit den oben angegebenen Leitsätzen übereinstimmt.

Hinzugesetzt wurde lediglich noch als

11. Unverzüglich, nötigenfalls durch ein Notgesetz, für die Arbeitsvermittlung zugunsten der nach dem Friedensschluß heimkehrenden Krieger zu sorgen.

Das letztere ist also eine dringende Aufforderung an die Reichsregierung um die Vorlage eines Notgesetzes für den Spezialfall, der bei Friedensschluß eintritt.

Inwieweit die Reichsregierung diesem dringenden Wunsche des Reichstages bis jetzt nachgekommen ist, geht aus folgendem hervor:

Zum 30. April 1915 berief das Reichsamt des Innern eine Konferenz nach Berlin ein. Zu dieser Konferenz waren eingeladen und vertreten: Deutscher Städtetag, Deutscher Handelstag, Landwirtschaftsrat, Hansabund, Zentralverband deutscher Industrieller, Bund der Industriellen, Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, die Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands, die Christlichen und Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine, sowie die verschiedenen kaufmännischen Verbände und andere.

Der Konferenz wurden seitens des Reichsamts des Innern folgende Vorschläge zur Beratung vorgelegt:

1. Maßnahmen der Arbeitsnachweisverbände.

a) Herausgabe von Adressenverzeichnissen der sämtlichen nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweise des Bezirkes.

b) Anregung zur Errichtung und zum Ausbau öffentlicher Arbeitsnachweise an geeigneten Orten.

c) Ausgleich der Arbeitsgesuche und Angebote im interlokalen Verkehr. Ausnutzung des weiter auszugestaltenden Arbeitsmarktanzeigers.

2. Maßnahmen der Arbeitsnachweise.

a) Zusammenarbeiten aller an einem Ort befindlichen Arbeitsnachweise (Zentralauskunftsstellen). Enge Fühlung mit Behörden, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Benutzung des Arbeitsmarktanzeigers.

b) Besondere Arbeitsvermittlung für Kriegsbeschädigte (wird besonders verfolgt).

3. Maßnahmen der Arbeitgeber.

a) Meldung der offenen Stellen an organisierte Arbeitsnachweise aller Art.

b) Wiedereinstellung früherer Arbeitnehmer.

c) Beachtung des Beschäftigungsbedürfnisses der etwa zu entlassenden Ersatzkräfte.

4. Wünsche in bezug auf Verwaltungsmaßnahmen der Reichs-, Staats- und Kommunalbehörden, insbesondere der Heeres- und Marineverwaltung.

Die Konferenz hat nach lebhafter Aussprache den Vorschlägen zugestimmt als vorzubereitende Maßnahme für die Arbeitsbeschaffung der heimkehrenden Kriegsteilnehmer.

Wohl um der Verwirklichung dieser Vorschläge mehr Nachdruck zu geben, hat dann unter dem 21. Mai 1915 der preußische Minister für Handel und Gewerbe einen Erlaß an die Regierungspräsidenten gerichtet, worin darauf hingewiesen wurde, daß das Zusammenwirken aller nicht gewerbsmäßigen Arbeitsnachweise in den Bezirken und einzelnen Orten tunlichst gefordert werden solle. Wörtlich heißt es in dem Erlaß unter anderem folgendermaßen:

„Im Hinblick auf das seit dem Kriegsbeginn von allen in Frage kommenden Organisationen betätigte Entgegenkommen und nach dem Ergebnis der am 30. April vom Herrn Staatssekretär des Innern im Reichstag abgehaltenen Besprechung aller am Arbeitsnachweis beteiligten Stellen über Arbeitsbeschaffung für heimkehrende Kriegsteilnehmer und die Regelung des Arbeitsmarktes nach Friedensschluß darf erwartet werden, daß die Herstellung einer engeren Fühlung unter den Arbeitsnachweisen allseitig verständnisvolle Unterstützung finden wird. Eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung würde zugleich auch dadurch noch weiter gefördert werden, daß die Arbeitgeber alle offenen Stellen an eine der organisierten Arbeitsnachweise ihres Bezirks melden. Einem dahingehenden Vorschlag ist in der bezeichneten Besprechung von keiner Seite widersprochen worden. Es wird daher auch zu erwägen sein, ob nicht auf die Arbeitgeber, soweit erforderlich, durch Vermittlung ihrer Organisationen in dieser Beziehung eingewirkt werden könnte."

Schließlich erfolgte dann auch noch am 26. Mai 1915 eine preußische Ministerialverfügung, durch die entsprechend dem Beschluß des Bundesrats auf Grund des § 15 des Stellenvermittlungsgesetzes alle nicht gewerbsmäßig betriebenen Arbeitsnachweise der in diesem Gesetz vorgesehenen Anzeige- und Meldepflicht unterworfen wurden.

Es ist zweifellos, daß durch den Erlaß des preußischen Ministers für Handel und Gewerbe, als auch durch die Ministerialverfügung die in der Konferenz vom 30. April besprochene und gutgeheißene Errichtung von Zentralauskunftsstellen gefördert werden sollte. Inwieweit dem entsprochen ist, geht aus einer Denkschrift hervor, die der Stellvertreter des Reichskanzlers, Staatssekretär Dr. Delbrück, dem Reichstag unter dem 27. November 1915 über diese Angelegenheit unterbreitet hat. Danach scheint es, als ob man in den meisten Orten und Bezirken Deutschlands die Vorschläge der Konferenz vom 30. April 1915 nicht richtig verstanden hat oder nicht verstehen will. Man findet in der Denkschrift nicht, was seitens der Reichsregierung geschehen ist, um die falsche Auffassung zu beseitigen.

Besonders ist es der Punkt: „die Errichtung von Zentralauskunftsstellen", der durchaus unrichtig verstanden wird.

Um an einem Beispiel zu zeigen, wie die Errichtung einer Zentralauskunftsstelle, das Zusammenarbeiten aller an Ort und Bezirk befindlichen Arbeitsnachweise durch die Zentralauskunftsstelle herbeizuführen, zu verstehen ist, sei auf die für Berlin und die Provinz Brandenburg errichtete Zentralauskunftsstelle hingewiesen. Hier ist nach einer ganzen Reihe von Besprechungen und Konferenzen der Vertreter der in Frage kommenden Arbeitsnachweise folgende Geschäftsordnung der Zentralauskunftsstelle für Berlin und die Provinz Brandenburg zum Beschluß erhoben:

Geschäftsordnung

des Beirats der Zentralauskunftsstelle der Arbeitsnachweise für Berlin und die Provinz Brandenburg.

§ 1.

Die in der Anlage genannten Behörden, Korporationen und Verbände treten zur Begründung einer Zentralauskunftsstelle der Arbeitsnachweise zusammen.

§ 2.

Der Bezirk der Zentralauskunftsstelle umfaßt die Stadtgemeinde Berlin und die Provinz Brandenburg.

§ 3.

Zweck der Zentralauskunftsstelle ist für die Dauer des Krieges und die nächste Zeit nach Abschluß des Friedens die gegenseitige Unterstützung und Förderung bei der Arbeitsvermittlung. Insbesondere soll die Zentralauskunftsstelle eine Verständigung über die Lage des Arbeitsmarktes und einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage zwischen den angeschlossenen Arbeitsnachweisen herbeiführen.

Die Zentralauskunftsstelle wird bestrebt sein, mit allen nicht gewerbsmäßigen Arbeitsnachweisen des Bezirks der Zentralauskunftsstelle in eine Arbeitsgemeinschaft zu treten. Eine Arbeitsvermittlung durch die Zentralauskunftsstelle selbst findet nicht statt.

§ 4.

Die früher vom Verband Märkischer Arbeitsnachweise errichtete Zentralauskunftsstelle der Groß-Berliner Arbeitsnachweise geht in der neubegründeten Zentralauskunftsstelle auf.

§ 5.

Die Beaufsichtigung der Zentralauskunftsstelle geschieht durch den Beirat.

Dem Beirat gehören an:

1. ein Vertreter des Oberpräsidiums,
2. je ein Vertreter der Provinz Brandenburg und der Stadt Berlin,
3. der Vorsitzende des Verbandes Märkischer Arbeitsnachweise,
4. zwei Vertreter der Groß-Berliner Stadtkreise, drei Vertreter der Stadt- und Landkreise der übrigen Provinz,
5. vier Vertreter der Arbeitgebervereinigungen,
6. vier Vertreter der Arbeitnehmervereinigungen.

Die Vertreter zum Beirat werden von den unter § 1 genannten Behörden und Vereinigungen bestimmt. Der Beirat kann sich durch Zuwahl ergänzen, falls aus seiner Mitte kein Widerspruch erfolgt.

§ 6.

Für die besonderen Angelegenheiten der Groß=Berliner Gemeinden ist ein besonderer Ausschuß durch den Beirat einzusetzen. In diesen Ausschuß können seitens des Beirats oder durch Zuwahl seitens des Ausschusses selbst auch Mitglieder gewählt werden, die dem Beirat nicht angehören. In den Ausschuß muß jedenfalls ein Vertreter des Verbandes Märkischer Arbeitsnachweise entsandt werden.

Dieser Ausschuß behandelt die Groß=Berliner Angelegenheiten selbständig.

Der Beirat kann Beschlüsse des Ausschusses beanstanden.

§ 7.

Der Beirat wählt seinen Vorsitzenden, einen Stellvertreter und zwei Beisitzer als Vorstand.

§ 8.

Der Beirat tritt regelmäßig im Vierteljahr zu einer Sitzung zusammen.

Eine außerordentliche Sitzung muß vom Vorsitzenden einberufen werden, wenn sie von mindestens fünf Vertretern des Beirats beantragt wird, oder die Erledigung einer Beschwerde über die Geschäftsführung vorliegt, die von dem Vertreter, der sie unterbreitet, als dringend bezeichnet wird. Die Sitzung muß vom Vorsitzenden so anberaumt werden, daß sie innerhalb zwei Wochen nach Eingang des Antrages stattfindet.

§ 9.

Der Beirat ist bei der Anwesenheit von mindestens sieben Mitgliedern beschlußfähig.

Die Beschlußfassung erfolgt mit einfacher Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit gilt der Antrag als abgelehnt.

§ 10.

Der Geschäftskreis des Beirats umfaßt folgende Aufgaben:

1. Der Beirat berät alle die Zentralauskunftsstelle berührenden Angelegenheiten, insbesondere setzt der Beirat Richtlinien für die Einrichtung und die Art des Geschäftsbetriebes der Zentralauskunftsstelle fest.
2. Dem Beirat steht die Aufsicht über den Betrieb der Zentralauskunftsstelle zu.
3. Der Beirat entscheidet über die gegen die Zentralauskunftsstelle gerichteten Beschwerden. Der Vorstand kann eine vorläufige Entscheidung treffen.

§ 11.

Die Kosten der Zentralauskunftsstelle werden, soweit sie nicht anderweitig Deckung finden, von der Stadt Berlin und der Provinz Brandenburg getragen.

§ 12.

Der Austritt der in § 1 genannten Körperschaften pp. kann drei Monate von erfolgtem Friedensschluß ab durch Abgabe einer schriftlichen Erklärung von jedem Vierteljahrsersten zum Vierteljahrsletzten erfolgen.

Beschlossen in der Sitzung des Beirats der Zentralauskunftsstelle der Arbeitsnachweise für Berlin und die Provinz Brandenburg vom 21. September 1915.

Berlin, den 23. September 1915.

An der Gründung waren beteiligt: das Oberpräsidium der Provinz Brandenburg, die Provinzialverwaltung der Provinz Brandenburg, der Magistrat der Stadt Berlin, der Verband märkischer Arbeitsnachweise, der Magistrat Charlottenburg, der Magistrat Neukölln, der Kreis Westhavelland, der Magistrat Kottbus, der Magistrat Luckenwalde, die Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, der Verband der Baugeschäfte Groß-Berlins, die Gewerkschaftskommission für Berlin und Umgegend, der Verband der deutschen Gewerkvereine und das Kartell der christlichen Gewerkschaften.

Der Vorstand des Beirats ist aus Vertretern aller Interessentengruppen zusammengesetzt. Über die Tätigkeit der einzelnen Körperschaften, die zur Zentralauskunftsstelle gehören, sind genaue Bestimmungen getroffen, so daß wohl zu erwarten ist, daß die Geschäfte der Zentralauskunftsstelle sich, bei Beachtung der Bestimmungen, glatt erledigen werden.

Wenn man sich gegenüber dieser bis ins einzelne geordneten Einrichtung die Denkschrift vom 27. November 1915 daraufhin ansieht, wie es in den meisten übrigen Bezirken Deutschlands mit der Errichtung der Zentralauskunftsstellen aussieht, dann kommt man zu dem Ergebnis, daß die Organisation bei weitem nicht ausreicht, um dem mit Beendigung des Krieges zu erwartenden Ansturm von Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt gewachsen zu sein.

Es wäre deshalb notwendig, daß von allen den Stellen, denen es ernst ist mit der Verwirklichung der Vorschläge der Konferenz vom 30. April 1915 dahin gewirkt wird, daß nach dem Muster der Zentralauskunftsstelle für Berlin und Brandenburg eine einheitliche Regelung im ganzen Reiche erfolgt. Mit Halbheiten ist der Sache nicht gedient.

Nun taucht aber neben der Vorbereitung der Arbeitsnachweise zwecks Unterbringung der aus dem Kriege heimkehrenden Arbeiter noch eine Frage auf, die in mindestens gleich hohem Maße wie die Unterbringung der heimkehrenden Kriegsteilnehmer eine bis ins kleinste durchgebildete Organisation erfordert.

Es dürfte ohne weiteres feststehen, daß trotz aller Bemühungen und selbst bei bester Konjunktur es nicht möglich sein wird, alle heimkehrenden Kriegsteilnehmer sofort in Beschäftigung zu bringen. Im Gegenteil, es steht zu befürchten, daß ein nicht unerheblicher Teil längere Zeit arbeitslos sein wird. Was soll hier geschehen?

Die zum Heeresdienst Eingezogenen werden, besonders bei längerem Kriegsdienst, bei ihrer Entlassung aus dem Heeresverband wohl im allgemeinen vollständig von allen Mitteln entblößt dastehen. Hatten sie bei ihrer Einziehung wirklich einen Notgroschen, dann ist er sicher während

des Kriegsdienstes aufgebraucht, teils durch den Kriegsteilnehmer selbst und teils wohl auch von der Familie des Kriegsteilnehmers, was ja bei der nicht zu reichlichen staatlichen und kommunalen Unterstützung der Familien der Kriegsteilnehmer durchaus begreiflich ist.

Wenn man sich nun weiter vergegenwärtigt, daß mit dem Tage der Entlassung aus dem Heeresverbande die Unterstützung der Familien aufhört, dann kann man sich unschwer vorstellen, daß diejenigen Kriegsteilnehmer, die nicht sofort Beschäftigung finden, bei ihrer Entlassung aus dem Heeresverbande buchstäblich vor dem Nichts stehen. Hier muß vorgebeugt werden. Es darf nicht dahin kommen, daß die Verteidiger des Vaterlandes, nachdem sie ihre Schuldigkeit getan haben, ohne eigenes Verschulden Not leiden. Hier ist eine Änderung des Gesetzes über die Unterstützung der Familien der Kriegsteilnehmer unabweisbare Pflicht. Damit allein ist es aber noch nicht getan, denn jetzt ist zu der Familie des Kriegsteilnehmers noch der Kriegsteilnehmer selbst als Esser hinzugekommen, und auf diesen ist die staatliche und kommunale Unterstützung nicht mit berechnet.

Hier muß eine besondere Unterstützungsaktion einsetzen, und zwar am besten in Gestalt einer Arbeitslosenunterstützung für die heimkehrenden Kriegsteilnehmer, die zusammen mit der Unterstützung der Familie des Kriegsteilnehmers ausreicht, um den Kriegsteilnehmer für die Dauer seiner Arbeitslosigkeit vor der größten Not zu schützen.

Soweit die Kriegsteilnehmer irgendeiner gewerkschaftlichen Organisation angehören, wird seitens der in Frage kommenden Gewerkschaft ja Unterstützung gewährt. (Es sei darauf hingewiesen, daß alle Gewerkschaften beschlossen haben, den heimkehrenden Kriegsteilnehmern ohne Karrenzzeit vom ersten Tage nach der Entlassung aus dem Heeresverband an Arbeitslosenunterstützung zu geben.)

Wird eine Arbeitslosenunterstützung an die heimkehrenden Kriegsteilnehmer gezahlt, dann darf natürlich das, was die Gewerkschaften ihren Mitgliedern geben, nicht etwa ohne weiteres bei der staatlichen oder städtischen Unterstützung in Anrechnung kommen.

Das Ganze aber macht es erforderlich, daß ausreichende Sicherheiten geschaffen werden, um einen eventuellen Mißbrauch beim Bezuge all der Unterstützungen zu verhindern, und zu dem Zweck ist eine einheitliche Organisation der Arbeitsvermittlungsstellen ebenfalls dringend notwendig. Deshalb sollte man, nachdem jetzt mehr als ein Jahr seit der Konferenz vom 30. April 1915 verflossen ist, endlich einmal daran gehen, wirklich durchgreifend und einheitlich alle Arbeitsnachweise in den einzelnen Bezirken und Orten zusammenzufassen, damit die jetzt noch vorhandene Buntscheckigkeit beseitigt wird und bezüglich der Auszahlung der Unterstützung

an den Kriegsteilnehmer, falls derselbe arbeitslos bleibt, einheitliche, klare und nicht mißzuverstehende Bestimmungen getroffen werden können. Ein Zusammenwirken der staatlichen und kommunalen Behörden mit den Gewerkschaften könnte in der gleichen oder ähnlichen Weise erfolgen, wie dieses kurz nach Beginn des Krieges bei der Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung an vielen Orten Deutschlands erfolgt ist.

Von erheblichen Mißbräuchen bei dem Zusammenarbeiten der Behörden mit den Gewerkschaften ist nichts bekannt geworden, so daß man wohl annehmen darf, daß dieses Zusammenarbeiten sich bewährt hat.

Gelingt es aus den oben angeführten zweifachen Gründen, erstens für die Arbeitsbeschaffung und zweitens für die Schaffung von Arbeitslosenunterstützung, nebst der Kontrolle eine wirklich durchgreifende Organisation zu schaffen, dann sind damit auch die Möglichkeiten gegeben, die vorkommenden Einzelfragen in gemeinsamer Besprechung der Vertreter der Interessentenkreise zu regeln, so daß aus all diesen Gründen gar nicht dringend genug gemahnt werden kann, die Vorschläge der Konferenz vom 30. April 1915 wirklich in die Tat umzusetzen.

Zum Schluß sei noch bemerkt, daß die Forderung nach Regelung des Arbeitsnachweiswesens, wie dies in der vom Reichstag am 20. März 1915 beschlossenen Resolution gefordert wird, mit der Erledigung der Spezialfrage — Arbeitsbeschaffung für heimkehrende Kriegsteilnehmer — natürlich seine Erledigung nicht gefunden haben kann. Es muß vielmehr dahin gewirkt werden, daß auf der Grundlage der Resolution des Reichstages eine allgemeine Regelung, bei der auch die Arbeitgebernachweise nicht ausgeschlossen sind, erfolgt. Nur dann kann der Streit um den Arbeitsnachweis als ausgeschieden aus dem Kampffeld zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer betrachtet werden. Mit bloßen Versprechungen ist es nicht getan, und lassen sich damit die Arbeiter auch nicht abspeisen. Im Gegenteil, den Arbeitern ist schon so viel versprochen, daß sie gegenüber weiteren Versprechungen nicht mit Unrecht mißtrauisch geworden sind. Die Arbeiter wollen die Tat sehen.

16.

Der Arbeitstarifvertrag nach dem Kriege.

Von **Theodor Leipart,**
Vorsitzender des Deutschen Holzarbeiterverbandes, Berlin.

Als nach Ausbruch des Krieges die furchtbare Krisis in Industrie und Handwerk eingetreten war und die gewaltige Schar der Arbeitslosen wie nie zuvor auf den Arbeitsmarkt drückte, da haben die Tarifverträge wohl die glänzendste Probe ihres Wertes erbracht. Kaum jemals früher ist ihre Bedeutung nicht nur für die Unternehmer und Arbeiter, sondern für die ganze Volkswirtschaft mit solcher Deutlichkeit und so eindringlich erwiesen worden. Schienen doch alle Bande der Ordnung in den Arbeitsverhältnissen zunächst gänzlich gelöst, viele tausende Betriebe waren geschlossen, fast alle übrigen wurden nur zu einem geringen Teil im Gange erhalten. Infolge der riesigen Belastung durch die Arbeitslosigkeit, neben den durch den Krieg geschaffenen allgemeinen Umständen, war der Einfluß der Arbeiterorganisationen auf die Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen auf ein Minimum gesunken. Das Drängen der Arbeitslosen um die geringe Zahl der vorhandenen Arbeitsplätze sowie der Umstand, daß den Unternehmern die Arbeitsaufträge fehlten und nur ganz beschränkt auf Vorrat gearbeitet wurde, hatten einen Zustand geschaffen, der zu Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen durch die Arbeitgeber und zu gegenseitigem Lohndruck der Arbeiter geradezu anreizte. Mit Sorge mahnten die Gewerkschaftsvorstände die Arbeiter, trotz aller Schwierigkeiten die vor dem Krieg erkämpften Errungenschaften aufrechtzuerhalten und vor allen Dingen an den Tarifverträgen nicht rütteln zu lassen.

Aber auch die Unternehmer vergaßen nicht die harten Lehren der früheren Lohnkämpfe und waren einsichtig genug, gleich zu Anfang die Parole auszugeben, daß die bestehenden Tarifverträge unter allen Umständen hochzuhalten und etwaige Versuche, die ungünstige Lage zu Lohnkürzungen und anderen Verschlechterungen auszunutzen, zu verurteilen seien. Diese beiderseitigen Ermahnungen und Warnungen hatten bei den Arbeitgebern und Arbeitern im allgemeinen guten Erfolg. Mit wenigen Ausnahmen trat bald wieder ruhige Besinnung an die Stelle aufgeregter Kopflosigkeit. Die Beruhigung wurde auch dadurch gefördert, daß die Vorstände der Arbeitgeberorganisationen und der Gewerkschaften in den verschiedenen Berufen zu gemeinsamen Beratungen zusammen-

traten, um die allgemeinen Interessen des Gewerbes gemeinschaftlich wahrzunehmen. In einem großen Teil der Betriebe wurde zwar wegen des Mangels an Arbeit die Arbeitszeit unter das tariflich festgesetzte Maß verkürzt, aber die Tariflöhne und die sonstigen Bedingungen der Tarifverträge blieben erhalten, und nur in vereinzelten Ausnahmefällen ist in böswilliger Absicht gegen diesen Grundsatz verstoßen worden. Es gehörte gewiß ein hohes Maß organisatorischer Erziehung dazu, um diesen günstigen Erfolg zu erreichen, ganz abgesehen von den mancherlei sonstigen Vorteilen, welche die von den Vertragsparteien während des Krieges errichteten sogenannten Arbeitsgemeinschaften für die Gesamtheit der Gewerbeangehörigen zu erzielen vermochten und bei gutem Willen beiderseits sicherlich auch noch weiterhin erhoffen lassen.

Es ist keine geringe Zahl von Arbeitern, deren Arbeitsbedingungen so durch die Tarifverträge auch während des Krieges geschützt waren. Bestanden doch vor dem Krieg rund 12 000 Tarifgemeinschaften für ungefähr 200 000 Betriebe mit 2 000 000 beschäftigten Arbeitern. Aber das Vorhandensein der Tarifverträge und die günstigen Erfahrungen mit denselben haben außerdem auch als gutes Beispiel gewirkt, als bald nach Beginn des Krieges die großen Heeresaufträge vergeben wurden und in einzelnen Berufen eine überaus starke Nachfrage nach geeigneten Arbeitskräften hervorriefen. Im Sattlergewerbe z. B. bildete sich dadurch, daß die Heereslieferanten durch Lohnüberbietungen sich gegenseitig die tüchtigsten Arbeiter abzujagen suchten, bald ein Zustand heraus, der die Militärbehörde zum Einschreiten nötigte. Die Folge war, daß die Verbände der Arbeitgeber und Arbeiter des Sattlergewerbes zu Vertragsverhandlungen zusammentraten, und so wurde im Januar 1915 unter Mitwirkung des Kriegsministeriums ein Reichstarif für das Sattlergewerbe geschaffen, der für alle Betriebe, in denen Lederausrüstungsgegenstände hergestellt werden, durchgeführt worden ist. Der große Wert dieses für das ganze Reich geltenden Tarifvertrages liegt nicht allein in der Festsetzung der Stückpreise und bestimmter Mindestlöhne für alle Arbeiter und Arbeiterinnen, sondern mehr noch in der einheitlichen Verkürzung der Arbeitszeit auf wöchentlich 53 Stunden, auch da, wo sie zuvor noch 60 Stunden betragen hatte. Das Zwischenmeistersystem ist durch den Tarif gänzlich ausgeschaltet und die Heimarbeit erheblich beschränkt worden.

In ähnlicher Weise haben die Militärbehörden auch im Schneidergewerbe eingegriffen, besonders das Bekleidungsamt des Gardekorps in Berlin. Das öffentliche Auftreten eines höheren Offiziers in einer Berliner Schneiderversammlung zu Anfang des Krieges hat ziemliches Aufsehen erregt. Es handelt sich zwar im Schneidergewerbe bei den Tariflöhnen

für Heereslieferungen nicht um solche, die durch Vertrag zwischen den Organisationen der Arbeitgeber und Arbeiter festgelegt sind, sondern die Bekleidungsämter selbst haben die Löhne festgesetzt. Deshalb kann in diesem Falle nicht eigentlich von einem Tarifvertrag gesprochen werden, unter dem wir gewöhnlich nur eine Vereinbarung über die Lohn- und Arbeitsbedingungen verstehen, die Unternehmer und Arbeiter durch ihre Organisationen direkt miteinander abgeschlossen haben. Aber trotzdem kommt das Verhältnis einem Tarifvertrag unter Teilnahme der Militärbehörde fast gleich, um so mehr, als wohl anzunehmen ist, daß die Bekleidungsämter die Tariflöhne nicht festgesetzt haben, ohne sich vorher mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeiter wenigstens teilweise zu verständigen. Insbesondere verweise ich aber auf das fruchtbare Wirken der Berliner Schlichtungskommission, die zur Durchführung der Tariflöhne und zur Entscheidung hieraus entstehender Streitigkeiten eingesetzt und paritätisch aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeiter gebildet ist, unter Beteiligung der Militärbehörde und mit einem Gewerberichter als unparteiischem Vorsitzenden. Sie erfüllt ihre Aufgabe genau in dem Sinne, wie die in den Tarifverträgen vorgesehenen Schlichtungsorgane.

Anders geartet, aber gleichfalls aus dem Tarifgedanken entstanden und zur Streitschlichtung zwischen Unternehmern und Arbeitern berufen, ist der Kriegsausschuß der Berliner Metallindustrie. Durch eine Verfügung des Kriegsministeriums ist für die mit Heeresaufträgen beschäftigten Arbeiter die Freizügigkeit während des Krieges insofern beschränkt worden, als sie ihre Arbeitsplätze jeweils nur im Einverständnis des letzten Arbeitgebers wechseln sollen und aus diesem Grunde von dem neuen Arbeitgeber nur eingestellt werden dürfen, wenn sie einen Entlassungsschein besitzen. Wiederholte Beschwerden über unbegründete Verweigerung des Entlassungsscheins, die der Metallarbeiterverband bei dem Kriegsministerium führte, hatten den Erfolg, daß der aus Vertretern von Metallindustriellen und Arbeitern zusammengesetzte Kriegsausschuß gebildet und mit der Entscheidung über alle solche Beschwerden beauftragt wurde. An den Sitzungen nimmt gleichfalls ein Vertreter der Feldzeugmeisterei teil. Eine ebensolche Einrichtung ist, und zwar nicht nur für die Metallindustrie, sondern zugleich für eine Reihe anderer Berufe, auch in Sachsen auf Veranlassung der Sächsischen Feldzeugmeisterei ins Leben gerufen worden.

Im Laufe der weiteren Kriegsdauer und als direkte Folge der Kriegsaufträge ist auch ein Reichstarifvertrag für die Anfertigung von Geschoßkörben, allerdings ohne die Mithilfe der Militärbehörden, zwischen dem Verband selbständiger Korbmacher und dem Holzarbeiterverband abgeschlossen worden. Das Sächsische Kriegsministerium hat darauf dem

Antrage der Vertragsparteien entsprechend sich verpflichtet, die Erfüllung dieses Tarifvertrages den Unternehmern in den Lieferungsbedingungen vorzuschreiben, unter der Voraussetzung, daß der Feldzeugmeisterei bei der Entscheidung von Tarifstreitigkeiten durch die im Vertrag vorgesehene Schlichtungskommission eine Mitwirkung zugestanden wird. Ähnlich haben das Preußische und das Bayerische Kriegsministerium erklärt, daß der Reichstarif bei zukünftigen Streitigkeiten als Unterlage benutzt werden soll[1]). Und so ließen sich noch manche andere Beispiele dafür anführen, daß der Tarifgedanke auch während des Krieges lebendig geblieben ist und in zahlreichen Fällen die Überwindung von Schwierigkeiten erleichtert hat. Kein Zweifel also, daß die Tarifverträge auch nach dem Kriege bestehen werden, ja es ist gewiß damit zu rechnen, daß ihre Zahl und Ausdehnung sich alsdann noch erheblich vermehren werden. Der Umstand, daß die Einigung im Baugewerbe in diesem Frühjahr mangels ausreichenden Entgegenkommens der Arbeitgeber in der Lohnfrage gescheitert und deshalb hier vorläufig eine tariflose Zeit eingetreten ist, scheint mir für die Zukunft des Tarifvertrages keine wesentliche Bedeutung zu haben.

Wichtig sind jedoch die Fragen, die schon vor dem Krieg alle Interessenten lebhaft beschäftigt haben, nämlich wie die Rechtslage der Tarifverträge sowie die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien klargestellt und gesichert werden können. Vieles, was darüber zu sagen wäre, darf ich bei dem Leser als bekannt voraussetzen. Es handelt sich in erster Linie um die rechtliche Wirksamkeit der zwischen den Verbänden getroffenen Vereinbarungen für die Beziehungen zwischen den einzelnen Mitgliedern. Daß die Verträge selber die Vertragsparteien untereinander rechtlich binden und verpflichten, unterliegt keinem Zweifel. Aber sie hindern den einzelnen Arbeitgeber und Arbeiter nach der geltenden Rechtsprechung nicht, andere und vom Tarifvertrag völlig abweichende Arbeitsbedingungen für sich zu vereinbaren. Wenngleich das ein Vertragsbruch ist, und die Gewerberichter, die im Streitfalle als unparteiische Vorsitzende der Schlichtungskommissionen zur Entscheidung angerufen werden, urteilen in jedem solchen Falle in diesem Sinne, so weist derselbe Richter als Vorsitzender des Gewerbegerichts eine Klage, die sich auf eine solche Entscheidung der Tarifinstanz stützt, dennoch ab, und zwar weil die gegen den Tarifvertrag verstoßende Sonderabrede, wenn sie auch einen Vertragsbruch darstelle, trotzdem nicht ungesetzlich, sondern rechtswirksam sei. Be-

[1]) Inzwischen hat, wie das Abnahmekommando in Lichtenfels am 15. Mai 1916 den beteiligten Firmen mitteilte, die Kgl. Feldzeugmeisterei in Bayern angeordnet: „Daß sämtliche Korblieferanten den Tarif des Deutschen Holzarbeiterverbandes anzunehmen haben. Zugleich ist zu eröffnen, daß im Weigerungsfalle ab 1. Juli 1916 alle Aufträge entzogen werden."

sonders deutlich ist diese Tatsache in dem von mir bereits auf dem letzten Gewerkschaftskongreß erwähnten, vor dem Gewerbegericht in Halle ausgetragenen Rechtsstreit zum Ausdruck gekommen. Derselbe Vorsitzende, der zunächst in der Schlichtungskommission den Tarifbruch eines Arbeitgebers festgestellt hatte, wies kurz darauf, als der Arbeitgeber sich dem Spruche der Schlichtungskommission nicht fügte, die Klage der Arbeiter vor dem Gewerbegericht mit der Begründung ab, die tarifwidrige Vereinbarung sei gültig und mit der gegenteiligen Annahme wären die Kläger im Irrtum. In seiner als Vorsitzender der Tarifinstanz getroffenen Entscheidung sei mit keinem Worte gesagt, daß Abreden, die gegen den Tarifvertrag verstoßen, ungesetzlich seien. Das Gewerbegericht „könne und werde niemals aussprechen, daß die zwischen den Organisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber abgeschlossenen Verträge die nach den Grundsätzen des bürgerlichen Rechts gewährleistete Vertragsfreiheit ausschließen. Nur wenn keine besonderen Vereinbarungen vorliegen, sei anzunehmen, daß es der Wille der Parteien ist, die Bestimmungen der Tarifverträge dem Arbeitsverhältnisse zugrunde zu legen". Diese Unterscheidung zwischen dem kollektiven Tarifvertrag, der zwischen den beiderseitigen Organisationen oder einer Mehrheit von Arbeitern und einem Arbeitgeber abgeschlossen wurde, und dem rein persönlichen Arbeitsvertrag, den der einzelne Arbeiter mit seinem Arbeitgeber eingegangen ist, haben sich im Laufe der Zeit fast alle Gewerbegerichte zu eigen gemacht. Daß hiermit die Tarifverträge zum großen Teil illusorisch gemacht werden, weil sie ganz von dem guten oder bösen Willen des Einzelnen abhängen, bedarf wohl keiner weiteren Auseinandersetzung. Ich finde es daher auch bedauerlich, daß z. B. der Gewerbegerichtsvorsitzende W ö l b l i n g in Berlin, wohl der entschiedenste Verfechter der Abdingbarkeit, noch darüber spottet, daß es der Sinn der Unabdingbarkeit sei, „nicht daß tarifwidrige Verträge nicht abgeschlossen werden dürfen, sondern daß sie nicht abgeschlossen werden können, daß sie unmöglich sind — daß also ein Verstoß gegen den Tarifvertrag unmöglich ist". Eine Vertragsverletzung unmöglich, das würde ja das goldene Zeitalter der Rechtswissenschaft bedeuten. Worauf ich schon auf dem Gewerkschaftskongreß geantwortet habe, daß niemand eine solche Forderung erhebt, weil sie natürlich unsinnig wäre. „Denn das wäre ja so," führte ich aus, „als wollten wir das Gesetz, das den Diebstahl verbietet, so auslegen, daß niemand einen Diebstahl begehen kann. Worauf es ankommt, ist, die Vertragsverletzung soll nicht erlaubt sein, ebenso wie der Diebstahl nicht erlaubt ist, obwohl er natürlich möglich ist."

Welche eigenartigen Entscheidungen übrigens die Gewerbegerichte in dieser Frage schon gefällt haben, dafür möge nur ein Beispiel, und zwar

aus der jetzigen Kriegszeit, hier angeführt sein. Das Gewerbegericht in Pforzheim hatte über den Anspruch mehrerer Arbeiter, welche nach Kriegsausbruch zu einem wesentlich niedrigeren als dem Tariflohn in Arbeit getreten waren und nach ihrem Austritt die Differenz einklagen wollten, zu urteilen. Die Kläger wurden abgewiesen, weil „an diesem Tarifbruch Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleich beteiligt waren und es unbillig wäre, einem Teil einen Vorteil hieraus zukommen zu lassen". Diese Begründung hätte doch eigentlich zur Verurteilung des Arbeitgebers führen müssen, denn gerade er hatte einen Vorteil aus dem Tarifbruch bereits eingeheimst, indem er die Lohndifferenz eingespart hat, und zwar unter einseitiger Ausnützung der durch den Kriegsausbruch herbeigeführten ungünstigen Lage der Arbeiter. Diesen Vorteil des einen Teils hätte das Urteil dadurch wieder aufheben müssen, daß es den Klägern den Tariflohn zugesprochen hätte. Das Beispiel zeigt aber auch zugleich, was es mit der in § 105 der Gewerbeordnung vorgeschriebenen Freiheit des Arbeitsvertrages, auf welche die Befürworter der Abdingbarkeit der Tarifverträge sich stützen, in Wirklichkeit auf sich hat. Als Einzelne sind die Arbeiter dem wirtschaftlich mächtigeren Unternehmer gegenüber selten frei und unabhängig, und es heißt daher ihnen geradezu den Vorteil des Koalitionsrechts rauben, wenn man die Geltung des Tarifvertrages für den Einzelnen von der mitunter doch unter einem starken Zwange abgeschlossenen Vereinbarung mit seinem Arbeitgeber abhängig macht.

Das Gewerbegericht in Frankfurt a. M. hat kürzlich einem Arbeiter wenigstens das Recht zugesprochen, wegen Nichtgewährung des Tariflohnes ohne Einhaltung der Kündigungsfrist die Arbeit zu verlassen. In dem Verlangen des Arbeitgebers, daß der Arbeiter zu dem tarifwidrigen Lohn weiterarbeite, nachdem dieser von den im Tarifvertrag festgesetzten Lohnvereinbarungen Kenntnis erhalten hatte, erblickte das Gewerbegericht eine den guten Sitten zuwiderlaufende Zumutung, auf Grund deren dem Arbeiter nach § 124 G.O. ein sofortiges Verlassen der Arbeit zustand. Da der Arbeiter in Unkenntnis von dem Vorhandensein eines Tarifvertrages den niedrigeren Lohnsatz vereinbart hatte, mußte bei der Bedeutung des Tarifvertrages in dem Festhalten an einem unter solchen Umständen abgeschlossenen Arbeitsvertrag ein sozialwidriges Verhalten des Arbeitgebers erblickt werden, und die Zumutung, nach Kenntnis der Sachlage die Arbeit zu dem tarifwidrigen Lohn fortzusetzen, habe die Aufforderung zu einem unsozialen Verhalten des Arbeiters enthalten, der nachzukommen diesem nicht zugemutet werden konnte. Diese Rücksicht auf das soziale Moment, das in dem Verhältnis zwischen Unternehmern und Arbeitern im Hinblick auf das Interesse des Volksganzen

gewiß ernstlich zu beachten ist, spricht nach meiner Auffassung auch gegen die Abdingbarkeit der Tarifverträge.

Jedoch es scheint mir heute zwecklos zu sein, gegen die Annahme, daß die Vorschrift im § 105 G.O., wonach die Festsetzung der Arbeitsbedingungen und der Verhältnisse zwischen den selbständigen Gewerbetreibenden und den Arbeitern „Gegenstand freier Übereinkunft" sein soll, der Unabdingbarkeit der Tarifverträge widerspreche, noch länger anzukämpfen. Denn die Rechtsprechung hat sich nun einmal im Laufe der Zeit fast ohne Ausnahme auf diesen Standpunkt gestellt. Trotzdem aber möchte ich doch auch an dieser Stelle noch einmal darauf verweisen, daß die Vorschrift über den „freien" Arbeitsvertrag, also das Recht der absoluten freien Übereinkunft zwischen den einzelnen Arbeitgebern und Arbeitern, in der Gewerbeordnung selbst wesentlich beschränkt ist. Einmal finden sich darin zahlreiche Vorschriften, die mehr oder weniger die Lohnzahlung, Lohnbücher, Lohneinbehaltung, Lohnzahlungsfristen usw., ebenso auch die Arbeitszeit an den Sonntagen mit zwingendem Rechte regeln und durch keine andere Übereinkunft außer Kraft gesetzt werden können. Dann schreibt die Gewerbeordnung ferner auch vor, daß für jeden Betrieb, in welchem in der Regel mindestens zwanzig Arbeiter beschäftigt werden, eine Arbeitsordnung erlassen werden muß. Die Arbeitsordnungen aber sind, obwohl sie in weitgehendem Maße die Arbeitsverhältnisse festsetzen, nicht Gegenstand freier Übereinkunft, sondern werden vom Arbeitgeber allein erlassen, zum Teil sogar nach einheitlichen Beschlüssen des Arbeitgeberverbandes. Ebenso wie diese Vorschrift steht endlich auch § 152 G.O. in direktem Widerspruch zu § 105 in der Auslegung, daß er nur rein subjektives Recht gewährt. Denn § 152 gibt den Arbeitern bekanntlich das Recht der gemeinsamen und sogar zwangsweisen Einwirkung mittels Streiks auf die freie Übereinkunft. Und auch die Arbeitgeber können durch Aussperrungen und andere Maßregeln auf die angebliche freie Übereinkunft einen starken, oft unausweichlichem Druck ausüben.

Aus diesem gesetzlichen Recht der Arbeiter und Arbeitgeber, durch Streik oder Aussperrung ihren gemeinsamen Wünschen entsprechende Lohn- und Arbeitsbedingungen zu erlangen, ist der Tarifvertrag gerade entstanden. Ursprünglich war er der Friedensvertrag, der den Lohnkampf beendete, zuerst in Form einer mündlichen oder schriftlichen Erklärung der zustimmenden bzw. unterliegenden Partei, später als eine von beiden Parteien unterschriebene Übereinkunft, die den Erfolg des Lohnkampfes für die an ihm beteiligt gewesenen Arbeitgeber und Arbeiter festlegte. Hieraus ergibt sich der Sinn und Zweck des Tarifvertrages von selbst, und ganz mit Recht hat deshalb auch das Reichsgericht in seiner Entscheidung vom 20. Januar 1910 den Standpunkt vertreten,

daß dem Tarifvertrag die Bedeutung beigemessen werden müsse, daß auch den einzelnen dem Arbeitgeberverband angehörenden Arbeitgebern Rechte daraus erwachsen sollen. Damals handelte es sich um eine von den Arbeitgebern gegen den Holzarbeiterverband anhängig gemachte Schadenersatzanklage; es ist aber wohl anzunehmen, daß das Reichsgericht in einem umgekehrten Falle auch den einzelnen dem Verband angehörenden Arbeitern die gleichen Rechte zuerkennen wird.

Aber diese sowie auch andere ähnliche Entscheidungen des Reichsgerichts beziehen sich nicht auf die Frage der Abdingbarkeit, sondern behandeln Ansprüche aus dem Tarifvertrag gegen die andere Vertragspartei, Ansprüche also, die sich auf die im Tarifvertrag selbst und nicht in einer Sonderabrede getroffenen Vereinbarungen stützen. In dieser Hinsicht ist die heutige Rechtslage des Tarifvertrages so, daß der ordnungsmäßige Abschluß des Vertrages allerdings klagbares Recht schafft, in erster Linie zwischen den vertragschließenden Parteien, also zwischen dem Arbeitgeberverband und der Gewerkschaft der Arbeiter. Jede der beiden Parteien kann von der anderen die Erfüllung ihrer Vertragspflichten sowie Schadenersatz im Weigerungsfalle fordern. Werden aber von einzelnen Parteiangehörigen Sonderabreden getroffen, die gegen den Tarifvertrag verstoßen, so ist für jeden dieser Fälle die Sonderabrede rechtswirksam. Jedoch die Vertragspartei (z. B. der Arbeitgeberverband), welche ihrem Mitglied die Verabredung des gegen den Tarifvertrag verstoßenden Arbeitsvertrages schuldhafterweise gestattet, ist alsdann der anderen Vertragspartei (der Gewerkschaft der Arbeiter) zum Ersatz des hierdurch verursachten Schadens verpflichtet. Wird z. B. ein Arbeiter arbeitslos, weil er von seinem Verband in Erfüllung der übernommenen Vertragspflicht zur Innehaltung der tariflichen Arbeitsbedingungen angehalten wurde, so kann die Gewerkschaft den Betrag der Arbeitslosenunterstützung, die sie aus dieser Ursache ihrem Mitglied zahlen mußte, von dem Arbeitgeberverband einklagen. Aber natürlich nur dann, wenn der Arbeitgeberverband vertragswidrig unterlassen hat, die ihm zustehenden Mittel anzuwenden, um sein Mitglied, nämlich den betreffenden Arbeitgeber, zur Erfüllung der tariflichen Arbeitsbedingungen zu veranlassen. Als ein solches Mittel zur Durchführung des Tarifvertrages ist auch die Anwendung eines Zwanges zulässig, weil das Verbot des § 153 G.O. in diesem Falle keine Geltung hat.

Eventuell kann, wie Rechtsanwalt Heinemann in der Arbeiterrechtsbeilage des Korrespondenzblattes der Generalkommission der Gewerkschaften, Nr. 37 vom Jahre 1915, gemeint hat, die Gewerkschaft auch gegen den Arbeitgeberverband auf Innehaltung des Tarifvertrages mit dem Antrage klagen, die tarifwidrigen Bestimmungen des Arbeitsver-

trages aufzuheben und die tarifmäßigen an deren Stelle zu setzen. Insoweit könnte also der gesetzliche Schutz der Tarifverträge schon heute als gesichert erscheinen. Aber die Dinge liegen in der Praxis doch erheblich ungünstiger, als sie sich in der Theorie darstellen. Einmal können die Verbände selbst ja überhaupt nicht klagen, da sie nicht die Rechte der juristischen Person besitzen. Einzelne Arbeitgeberverbände sind zwar eingetragene Vereine, die Gewerkschaften der Arbeiter aber können nur verklagt werden, nicht jedoch selber klagen. Der Klageanspruch müßte also in jedem solchen Falle erst an einen Dritten abgetreten werden, um die Klage überhaupt zu ermöglichen. Außerdem ist der Weg der gewöhnlichen Zivilklage bekanntermaßen ein so langer und zeitraubender, daß die Bedeutung des ganzen Klagerechtes dadurch sehr stark herabgemindert wird. Bei Verstößen gegen den Tarifvertrag kann nur ein ganz schnelles richterliches Eingreifen einen wirklichen Schutz gewähren.

Und dann der mehr als zweifelhafte Erfolg jeder derartigen Klage. Häufig wird es gar nicht leicht sein, dafür, daß die verklagte Vertragspartei ihre Vertragspflichten nicht in vollem Maße erfüllt hat, auch den sicheren Beweis zu führen, den der Richter fordern wird. Heinemann sagt in dem bereits erwähnten Aufsatz selber, daß, wenn ein Arbeitgeber den Tarifvertrag verletzt, die Arbeiterorganisation nichts weiter tun kann, als seinen Ausschluß aus dem Arbeitgeberverband zu erzwingen und diesen daran zu hindern, das Mitglied moralisch und materiell zu unterstützen; erfülle der Arbeitgeberverband diese Verpflichtungen, so versage im übrigen das geltende Recht. Für den tatsächlichen Schutz des Tarifvertrages ist hiermit nicht viel gewonnen.

Leider steht auch noch nicht ganz ohne Zweifel fest, daß Vereine und Verbände ihre Mitglieder durch Beschluß an einen bestimmten Tarifvertrag binden können. Neben den Gerichtsurteilen, welche dieses Recht bejahen, möge hier zur Illustration noch auf eine ministerielle Entscheidung hingewiesen sein, die das Gegenteil besagt. In ihrer bekannten Abneigung gegen die Gewerkschaft der Bäckereiarbeiter haben vielfach die Bäckerzwangsinnungen den Meistern durch Beschluß die Verpflichtung auferlegt, nur den mit dem Gesellenausschuß (im Gegensatz zum Bäckerverband) abgeschlossenen Tarifvertrag einzuhalten, und ihnen jede Verhandlung und Vereinbarung mit der Gewerkschaft bei Strafe verboten. Einen derartigen Beschluß hatte aus Anlaß einer Lohnbewegung der Bäckergehilfen im Jahre 1911 auch die Stuttgarter Innung gefaßt, der aber auf Beschwerde von der Gewerbeabteilung des Gemeinderats als unzulässig aufgehoben wurde. Die darauf von der Innung angerufene Kreisregierung hat diese gemeinderätliche Entscheidung umgestoßen und den Innungsbeschluß als gesetzlich zulässig erklärt, worauf das württembergische Ministerium des

Innern angegangen wurde, im Aufsichtswege einzuschreiten und den Innungsbeschluß wieder aufzuheben. Die Entscheidung des Ministeriums vom 13. Mai 1913 lautete denn auch in diesem Sinne. Indem es einen Unterschied machte zwischen dem abgeschlossenen Tarifvertrag und den weiteren Beschlüssen der Innung, erklärte das Ministerium, daß zwar nicht der Tarifvertrag, wohl aber die angefochtenen Beschlüsse eine Verabredung im Sinne des § 152 G.O. seien, von denen zurückzutreten jedem Teilnehmer freistehe, so daß es nicht zulässig sei, die Innungsmitglieder an diese Verabredung zu binden und dies durch Androhung von Ordnungsstrafen durchsetzen zu wollen. Man beachte, daß die durch diese Entscheidung aufgehobenen Beschlüsse der Innung lediglich bezweckten, den mit dem Gesellenausschuß abgeschlossenen Tarifvertrag zu sichern. Wenngleich also die Entscheidung zugunsten des Bäckerverbandes ausgefallen ist, so trifft sie in Wirklichkeit doch den in Frage stehenden Tarifvertrag, dessen Durchführung dadurch verhindert oder mindestens erschwert war, daß der Innung ein zwangsweises Einschreiten gegen widerstrebende Mitglieder verboten wurde.

Die jetzt übliche Spruchpraxis der Gerichte gesteht jedoch im allgemeinen den Parteien des Tarifvertrages das Recht zu, ihre Mitglieder zur Erfüllung ihrer Vertragspflichten anzuhalten. Dieses Vertragsrecht ist bis in die jüngste Zeit von der Polizei und den Strafgerichten häufig bestritten worden, indem sie die Strafandrohung des § 153 G.O. gegen diejenigen Arbeitervertreter anwendeten, die auf tarifuntreue Arbeitsgenossen zwecks Einhaltung der vertraglichen Arbeitsbedingungen eingewirkt haben. Ein Fall dieser Art ereignete sich z. B. Ende 1912 in Chemnitz, wo einige Zimmerer die vertragliche Arbeitszeit überschritten und dadurch das Einschreiten ihres Verbandes und der übrigen Mitarbeiter gegen sich veranlaßt hatten. Der Verbandsvertreter und zwei Mitarbeiter sollten hiermit gegen § 153 G.O. verstoßen haben und wurden vom Schöffengericht auch verurteilt. Das Landgericht als Berufungsinstanz sprach den Verbandsvertreter frei, bestätigte aber die Verurteilung der beiden anderen Angeklagten. Erst vor dem Oberlandesgericht erfolgte auch deren Freisprechung, und zwar mit der Begründung: die Rechtsprechung sei sich neuerdings darin einig geworden, daß Tarifverträge, die zum Zwecke des Friedens abgeschlossen werden, nicht zu den Vereinbarungen im Sinne des § 152 der Gewerbeordnung gehören. Selbst wenn die Angeklagten also die Innehaltung des Tarifvertrages durch Ausübung eines gewissen Zwanges herbeiführen wollten, hätten sie sich nicht strafbar gemacht.

Ebenso steht der Anspruch auf Schadenersatz und das Klagerecht gegen die Vertragspartei, welche ihre Vertragspflichten nicht erfüllte, nicht

nur der anderen Vertragspartei, sondern auch deren einzelnen Mitgliedern zu, wie das Reichsgericht wiederholt entschieden hat. Nach der schon erwähnten Auffassung des Reichsgerichts verpflichtet der Tarifvertrag eine Gewerkschaft nicht nur dem Arbeitgeberverband, sondern auch dem einzelnen Arbeitgeber gegenüber, während der Vertragsdauer alles zu unterlassen, was geeignet ist, die dem Verband angehörigen Arbeiter zur Nichtbefolgung der im Vertrage getroffenen Bestimmungen zu veranlassen oder in der Nichtbefolgung zu bestärken und dabei zu unterstützen. Die Veranstaltung oder Förderung eines Streiks bei einem Arbeitgeber wäre daher eine den Verband zum Schadenersatz an diesen Arbeitgeber verpflichtende Vertragsverletzung, sofern der Streik oder sein Zweck den Bestimmungen des Tarifvertrags zuwiderläuft. Hauptzweck der Tarifverträge für die Arbeitgeberverbände sei, so sagt das Reichsgericht in der oft zitierten Entscheidung vom 20. Januar 1910, „für die ihnen angehörenden einzelnen Arbeitgeber eine Gewähr dafür zu erlangen, daß sie während der Dauer des Vertrages bezüglich der darin geregelten Verhältnisse keinen über die getroffenen Vereinbarungen hinausgehenden Anforderungen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerverbände ausgesetzt und vor den Nachteilen etwaiger durch solche Anforderungen veranlaßten Streiks oder Arbeiteraussperrungen bewahrt sein würden". Wogegen leider eingewendet werden muß, daß diese an sich völlig zutreffende Entscheidung nicht auch im umgekehrten Falle den Arbeitern zugute kommen kann.

Denn setzen wir den Fall, hundert Arbeiter einer Fabrik würden jetzt in den Streik treten, um eine durch den Krieg durchaus gerechtfertigte Teuerungszulage zu erhalten, und der durch den Vertrag gebundene Verband unterließe es, sie davon abzuhalten, oder unterstützte sie sogar in ihrem Vorgehen, so müßte im Klagefalle der Arbeiterverband dem Unternehmer Schadenersatz leisten. Wenn aber umgekehrt in Zeiten eines Überflusses an Arbeitskräften der Fabrikant den hundert Arbeitern nicht mehr den Tariflohn zahlen will, weil er billigere Arbeitskräfte erhalten kann, so braucht er zur Durchführung dieses Vorhabens die Hilfe des Arbeitgeberverbandes nicht, und es wird deswegen weder den Arbeitern noch ihrem Verband gelingen, einen Ersatz ihres Schadens vom Arbeitgeberverband zu erlangen. Dabei kann aber doch kein Zweifel bestehen, daß auch für die Gewerkschaften Hauptzweck der Tarifverträge ist, für die ihnen angehörenden einzelnen Arbeiter im Sinne der obigen Reichsgerichtsentscheidung eine Gewähr dafür zu erlangen, daß sie während der Vertragsdauer mindestens den vertraglichen Lohn erhalten und vor Anforderungen, billiger zu arbeiten, geschützt sind.

Es wird in solchen wie in allen anderen Fällen immer sehr viel leichter sein, der Arbeitergewerkschaft die mehr oder weniger aktive Teilnahme

an dem Vertragsbruch oder doch ein schuldhaftes Verhalten bei einem Streik vor Gericht nachzuweisen, als dem Arbeitgeberverband bei einer Aussperrung. Denn einmal ist der einzelne Fabrikant in der Regel gar nicht auf die Unterstützung seines Verbandes angewiesen, zum anderen kann er seine Maßnahmen zumeist unter gänzlichem Ausschluß der Öffentlichkeit allein in seinem Kontor treffen, während die Arbeiter ihrer größeren Zahl wegen zu öffentlichen Besprechungen in Sitzungen oder Versammlungen genötigt sind, so daß das Beweismaterial gegen sie und ihren Verband sehr viel leichter zu beschaffen ist. Diese tatsächliche Ungleichheit der Verhältnisse wird der zukünftige Gesetzgeber, der an die Regelung des Tarifvertrages herangehen will, nicht unberücksichtigt lassen dürfen.

Daß übrigens nicht jeder Streik durch das Vertragsverhältnis ausgeschlossen sein soll, hat erst kürzlich das Reichsgericht festgestellt. In einer Entscheidung des dritten Zivilsenats vom 29. Januar 1915 hat dieser die Zulässigkeit eines Sympathiestreiks ausdrücklich bejaht. Eine Speditionsfirma hatte nämlich den Transportarbeiterverband wegen eines von ihm unterstützten Streiks in ihrem Betriebe auf Schadenersatz verklagt. Die betreffenden Arbeiter hatten keine Lohndifferenzen oder sonstige Streitigkeiten mit der Firma, sondern waren lediglich zu dem Zweck in den Streik getreten, um einer anderen streikenden Arbeitergruppe, auf die der Tarifvertrag sich nicht bezog, Unterstützung zu gewähren. Wäre der Zweck des Streiks auf die Bewilligung anderer tariflicher Bestimmungen gerichtet gewesen, so wären damit zweifellos, heißt es in dem Urteil, die im Tarifvertrag übernommenen Verpflichtungen verletzt worden. So aber liege die Sache in diesem Falle nicht, und es lasse sich auch nicht aus dem Wesen des Tarifvertrages unter Anwendung der Grundsätze von Treu und Glauben ableiten, daß ein sogenannter Sympathiestreik die Tariftreue verletze, da ein solcher Streik im wesentlichen Zwecken diene, die außerhalb der tarifrechtlichen Regelung liegen. Wenn der Tarifvertrag auch keine allgemeine Bestimmung enthalte dahin, daß während seiner Dauer Streiks überhaupt nicht veranstaltet werden dürfen, so komme es darauf an, ob nach den Umständen des Einzelfalles der Wille der vertragschließenden Parteien auch auf den Ausschluß des Sympathiestreiks während der Vertragsdauer gerichtet war. Diese Frage aber habe der Vorderrichter ohne Rechtsirrtum verneint. Also habe der Transportarbeiterverband gegen den Tarifvertrag nicht verstoßen, auch eine „unerlaubte Handlung" im Sinne § 823 B.G.B. liege nicht vor, so daß der Klageanspruch der Firma abgewiesen werden mußte.

Den Vorschlag, bei der gesetzlichen Regelung des Tarifvertrages nicht nur den Sympathiestreik, sondern auch andere Streiks, die außer-

tarifliche Ziele verfolgen, während der Geltungsdauer des Vertrages als zulässig zu erklären, hatte auch Rechtsanwalt Sinzheimer in seine der Hauptversammlung der Gesellschaft für soziale Reform im Jahre 1913 unterbreiteten Leitsätze aufgenommen. Ich kann dazu genau wie damals auch heute nur sagen, daß ich gegenteiliger Meinung bin. Während der Vertragsdauer müssen Arbeitskämpfe ausgeschlossen sein, weil beides sich nicht miteinander verträgt. Möge man meinetwegen nur kurzfristige Verträge abschließen, um bei ihrem Ablauf frühzeitig wieder die nötige Freiheit der Entschließung zu erlangen, aber was nützt den Arbeitern etwa das Streikrecht unter dem Tarifvertrag, wenn umgekehrt natürlich auch die Arbeitgeber jederzeit zur Aussperrung greifen können? Nach Sinzheimers Vorschlag sollte die Gesetzgebung eine vorherige Verhandlung vor dem Gewerbegericht als Tarifbehörde obligatorisch machen, im übrigen aber das Recht anerkennen, daß die beteiligte gegnerische Vertragspartei sich von dem Tarifvertrag lossagen dürfe. Ich hoffe, daß ein solches Gesetz niemals zustande kommt, denn die Lossagung von dem Vertrag wäre dadurch doch gar zu leicht gemacht. Bei einem vielleicht sogar provozierten Streik könnte der ganze Tarifvertrag über den Haufen geworfen werden, so daß diese Art gesetzlicher Regelung den Tarifverträgen mehr Schaden bereiten könnte, als wenn es selbst bei der Abdingbarkeit verbleiben würde.

Eine andere Frage betrifft das Recht der in den Tarifverträgen vorgesehenen Organe zur Schlichtung und Entscheidung von Streitigkeiten, die aus dem Arbeitsverhältnis unter dem Vertrag entstehen. Auch in diesem Punkt zeigen sich sonderbarerweise wieder gerade die Gewerberichter als tarifunfreundlich, denn sie bestreiten gewöhnlich den Tarifinstanzen das Recht der Zuständigkeit. In Berlin sind kürzlich sogar Arbeitgeber wie Arbeiter einer Tarifgemeinschaft mit dem Gewerbegericht in Konflikt geraten, weil dieses die Zuständigkeit der Schlichtungskommission nicht anerkennen wollte. Es handelt sich um das Rohrlegergewerbe. Der Arbeitgeberverband beschwerte sich im Dezember 1915 darüber, daß das Gewerbegericht einzelne Klagen von Arbeitern zur Entscheidung annehme und das Erscheinen der betreffenden Arbeitgeber zu diesen Terminen verlange, obgleich im Tarifvertrag, der unter Mitwirkung des Gewerbegerichtsvorsitzenden abgeschlossen wurde, die Entscheidung über sämtliche im Rohrlegergewerbe entstehenden Streitigkeiten der Schlichtungskommission zugebilligt worden sei. Das Gewerbegericht hat diese Beschwerde abgewiesen, worauf der Arbeitgeberverband in einem weiteren Schreiben betonte, daß der Tarifvertrag nach dem Vertragswillen öffentlicher Vertrag sei, und zwar für alle Rohrleger Berlins. Der Arbeitsnachweis vermittle allen Organisierten und Nichtorganisierten Ar-

beit, die sich als Mitglieder der Tarifgemeinschaft im Rohrlegergewerbe erklären, und die Schlichtungskommission schlichte auch die Streitigkeiten zwischen nichtorganisierten Arbeitgebern und Arbeitern der Tarifgemeinschaft. Einzelne Kammern des Gewerbegerichts hätten sich auch für unzuständig erklärt und alle Klagen an die Schlichtungskommission verwiesen. In dem weiteren Schriftwechsel erklärten die Beschwerdeführer immer wieder, daß es unmöglich in das Belieben der Arbeiter und auch der Arbeitgeber gestellt werden dürfe, über Streitfälle da aburteilen zu lassen, wo vielleicht nach ihrer Ansicht eine günstigere Entscheidung für ihre Klagen gefällt werde. Die maßgebende Instanz sei die Schlichtungskommission, auf diesem Grundsatz fuße der ganze Vertrag. Die Beschwerde wurde dem Sinne nach auch von der Vertretung der Arbeiter, dem Metallarbeiterverband, unterstützt; trotzdem verharrte das Gewerbegericht auf seinem Standpunkt und antwortete, daß es keinen Anlaß habe, ihn zu ändern.

Im Gegensatz hierzu hat jedoch das Landgericht I zu Berlin, allerdings in einer Streitsache einer anderen Tarifgemeinschaft, die Zuständigkeit der Tarifinstanz sehr entschieden betont. Ein Hilfsarbeiter einer Druckerei hatte die Firma, von der er entlassen worden war, beim Gewerbegericht verklagt und ein obsiegendes Urteil erzielt. Den Einwand, daß allein das Tarifschiedsgericht zuständig sei, hatte auch in diesem Falle das Gewerbegericht abgewiesen. Darauf wurde der Arbeiter auf Antrag der Firma deswegen, weil er seine Klage entgegen den Bestimmungen des Tarifvertrages beim Gewerbegericht eingereicht hatte, für tarifuntreu erklärt und von der Arbeitsvermittlung seines Verbandes ausgeschlossen. Hierauf gründete der Arbeiter seine Klage auf Schadenersatz gegen den Verband, die jedoch durch das Urteil des Landgerichts vom 27. Oktober 1915 abgewiesen wurde. Das Gericht stellte sich auf den Standpunkt, daß der Kläger, indem er auf dem Gewerbegericht Recht suchte, den zu seinen Gunsten abgeschlossenen Tarifvertrag, zu dessen Durchführung er verpflichtet war, verletzt habe. Für die Erledigung seines Streites mit der Firma sei vertraglich die ausschließliche Zuständigkeit des Tarifschiedsgerichts begründet gewesen. Die Vertragsuntreue des Klägers sei so erheblich, daß sie einen wichtigen Grund zu seinem sofortigen Ausschluß abgegeben haben würde. Zu der Sperrung des Arbeitsnachweises sei der Verband berechtigt, weil die Überwachung der Durchführung des Vertrages durch seine Mitglieder als ein selbstverständliches aus dem Vertrage fließendes Recht und auch als eine Pflicht des Verbandes anzusehen sei. Die gegen ihn getroffene Maßregel habe der Kläger nicht bloß selbst schuldhaft veranlaßt, sondern auch von vornherein genehmigt. Wer sich einem Vertrage unterworfen hat, der ihm Opfer

auferlegt und einer Schädigung aussetzt, habe diese Wirkung selbst gewollt.

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, daß auch das Kriegsbekleidungsamt des Gardekorps in seinen allgemeinen Vertragsbedingungen die Vorschrift erlassen hat, daß jeder Auftragnehmer mit seinen Arbeitern und seinen etwaigen Zwischenstellen zu vereinbaren hat, alle Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis, soweit sie sich nicht unmittelbar zwischen den Beteiligten erledigen lassen, ausschließlich vor die zu diesem Zwecke gebildete, von mir bereits erwähnte Schlichtungskommission für Militär-Schneiderarbeiten im Gewerbegericht zu Berlin zu bringen. Die gleiche Verpflichtung hat der Auftragnehmer bei der Weitervergebung auch seinen Zwischenstellen aufzuerlegen. Die Entscheidungen der Schlichtungskommission sind endgültig.

Man kann sich hiermit durchaus einverstanden erklären, obwohl ich in bezug auf die Schlichtungskommissionen der Tarifverträge nicht die Meinung vertrete, daß sie in jedem Falle das Gewerbegericht ausschließen sollen. Aber Streitigkeiten über die Durchführung und Einhaltung der Vorschriften des Tarifvertrages gehören vor die Schlichtungskommission und nicht vor das Gewerbegericht, da die Vertragskontrahenten selber am besten wissen, wie ihre Vereinbarung ausgelegt und angewendet werden soll, und welche Konsequenzen für das zukünftige Vertragsverhältnis etwa eine Entscheidung haben könnte. Nur wenn eine Partei nach Anrufung der Schlichtungskommission sich deren Entscheidung nicht fügt, könnte der anderen Partei die Beschreitung des ordentlichen Rechtsweges, also die Klage bei dem Gewerbegericht, gestattet werden, um dort ein zur eventuellen Zwangsvollstreckung geeignetes Urteil zu erlangen. Ich habe aber schon in meiner von der Generalkommission der Gewerkschaften im Jahre 1912 herausgegebenen Broschüre über die gesetzliche Regelung der Tarifverträge und auch in meinem mündlichen Referat auf dem letzten Gewerkschaftskongreß ausgeführt, daß auch die Schlichtungskommissionen als Schiedsgerichte rechtswirksame Entscheidungen fällen können, und zwar sowohl mit unparteiischem Vorsitzenden nach der Vorschrift in § 6, Absatz 2 des Gewerbegerichtsgesetzes, wie auch ohne ihn nach den Bestimmungen über schiedsrichterliches Verfahren in §§ 1025 ff. der Zivilprozeßordnung. Aus Gründen eigener praktischer Erfahrung wäre ich entschieden dagegen, etwa durch Gesetz den Schlichtungskommissionen einen unparteiischen Vorsitzenden in jedem Falle vorzuschreiben. Es gibt natürlich Fälle, wo er nicht entbehrt werden kann, oft aber kommen die Parteien besser ohne ihn aus, so daß man es ihnen überlassen soll, ob sie unter sich oder unter unparteiischer Leitung verhandeln wollen.

In letzter Zeit haben nun die Erfordernisse der Kriegswirtschaft die Militärbehörden veranlaßt, auch gegen die Stellung der Gewerbegerichte in der Frage der Abdingbarkeit ihrerseits Maßnahmen zu ergreifen, deren Konsequenzen für die Zeit nach dem Kriege gar nicht ausbleiben können. Mit der gewohnten Schärfe sind sie dafür eingetreten, daß die festgesetzten Tariflöhne eingehalten werden und auch die hierfür gebildete paritätische Schlichtungskommission hat in allen Fällen solche Arbeitgeber und Zwischenmeister, die mit ihren Arbeitern geringere Löhne vereinbart hatten, zur Zahlung des vollen Tariflohnes verurteilt. Dagegen hat aber das Gewerbegericht derartige Klageansprüche der zu niedrig entlohnten Arbeiter abgewiesen, und zwar mit dem Hinweis auf die rechtliche Gültigkeit des tarifwidrigen Arbeitsvertrages. Diese Klageabweisung hat dann auch das Landgericht Berlin als Berufungsinstanz in einem Urteil vom 31. August 1915 gebilligt, mit der Begründung, daß die für den Arbeitgeber bestehenden Lohnvorschriften des Bekleidungsamts dem Arbeiter noch keinen Anspruch auf Entlohnung nach dem Tarif geben; dies würde nur dann zutreffen, wenn den Tarifen vom Generalkommando gesetzlich bindende Wirkung beigelegt wäre.

Der Gegensatz zwischen Schlichtungskommission und Gewerbegericht sowie die ständigen Abweichungen einzelner Arbeitgeber von den Tariflöhnen verursachten, wie Magistratsrat v. Schulz in Nr. 12 des „Einigungsamt“ berichtet hat, große Unruhe und riefen die Befürchtung hervor, daß Ausstände der Arbeiter und Aussperrungen sich entwickeln würden. Deshalb hat das Oberkommando in den Marken, das von den unhaltbaren Zuständen im Aufsichtswege Kenntnis erhielt, im öffentlichen Interesse eingegriffen und durch Bekanntmachung vom 21. Dezember 1915 ein Verbot erlassen, daß fortab „keine Vereinbarungen getroffen werden dürfen, welche von den Lohnabreden in dem vom Kriegsbekleidungsamt des Gardekorps in Berlin am 15. Dezember 1915 herausgegebenen allgemeinen und besonderen Vertragsbedingungen abweichen“.

Mit diesem Verbot sind alle Sonderabreden, die von den Tariflöhnen abweichen, unter Strafe gestellt, der Tarif hat gesetzliche Wirkung erlangt und ist unabdingbar gemacht worden. Ähnliche Verfügungen sind auch von anderen Generalkommandos erlassen worden. So hat der Kommandierende General des 6. Armeekorps für die Bereiche der Festungen Breslau und Glatz eine Verordnung erlassen, wonach jeder Unternehmer oder Betriebsleiter, jede Aufsichtsperson und jeder Vermittler, der bei Lieferungen für die Heeresverwaltung einem Arbeiter gegenüber die von den militärischen Beschaffungsstellen jeweils festgesetzten Lohntarife nicht innehält oder die bestimmten Löhne nicht in voller Höhe bezahlt, mit Gefängnis bis zu einem Jahr bestraft wird.

Mit einem einzigen Satze haben also die Militärbehörden die großen Schwierigkeiten, welche die Regierung den Vorschlägen zur gesetzlichen Regelung des Tarifvertrages im Reichstag stets entgegengehalten hat, zu beseitigen vermocht. Allerdings kommt nur ein begrenztes Gebiet von Arbeitsaufträgen in Betracht, die die Heeresverwaltung selbst zu vergeben hat. Das Beispiel des Schneidergewerbes ist keineswegs auf die übrigen mit Heeresaufträgen beschäftigten Gewerbe und Industrien ausgedehnt worden, sondern das Kriegsministerium hat es in anderen Fällen sogar ausdrücklich abgelehnt, die Unternehmer zur Einhaltung der Tariflöhne anzuhalten, wenngleich es gegen allzu niedrige Entlohnung in den meisten Beschwerdefällen eingeschritten ist und manchem Unternehmer aus diesem Grunde die Aufträge entzogen hat.

Allerdings müssen die erwähnten Maßnahmen der Militärbehörden zur Durchführung und Hochhaltung der von den Bekleidungsämtern festgesetzten Tariflöhne auch noch von einer anderen Seite betrachtet werden. Die Arbeiter konnten sich jetzt mit diesen Maßnahmen einverstanden erklären, weil die Lohnsätze ausreichend und den Zeitverhältnissen angemessen waren. Gesetzt aber den Fall, die Tariflöhne wären zu niedrig gewesen, oder sie würden in einer späteren Zeit niedriger festgesetzt werden, und das gegen anderslautende Vereinbarungen gerichtete Verbot bliebe trotzdem bestehen? Dies Bedenken führt uns zu der Frage, ob in bezug auf die Zukunft des Tarifvertrages mit einer solchen Regelung, wie sie die Militärbehörden durch das Verbot jeglicher Sonderabrede getroffen haben, dem Interesse der Arbeiter und dem gewerblichen Frieden auch wirklich gedient ist? Im allgemeinen kann diese Frage wohl bejaht werden, aber doch nur mit einem wichtigen Vorbehalt. Es kommt zunächst sehr auf den Inhalt des Tarifvertrages an, ob ein solches Verbot überhaupt möglich ist. Setzt z. B. der Vertrag nur einen gewissen Minimallohn fest, so ist selbstverständlich, daß eine Sonderabrede über einen höheren Lohnsatz nicht untersagt werden kann. Ja, selbst wenn der im Vertrag festgesetzte Stundenlohn als einheitlicher Normallohn gedacht ist, können Überschreitungen nicht verboten werden, wie es ebensowenig mit Strafe bedroht werden darf, wenn z. B. infolge der gegenwärtigen abnormen Teuerung die Arbeiter höhere als die alten Tariflöhne in Gestalt von Teuerungszulagen fordern. Darum ist mit Recht dagegen opponiert worden, als die „Baugewerkszeitung“, das Organ der Bauunternehmer, im Januar dieses Jahres nach der Bekanntmachung des Oberbefehlshabers in den Marken den Eindruck zu erwecken versuchte, als richte sich dessen Verbot abweichender Lohnabreden auch gegen das Bestreben der Bauarbeiter, Teuerungszulagen zu erlangen.

Ich kann mich in diesem Punkt nur den Ausführungen anschließen,

die Dr. Sinzheimer in seinem Vortrag auf der Hauptversammlung der Gesellschaft für soziale Reform zu Düsseldorf im November 1913 gemacht hat, indem er von dem Standpunkt ausging, daß „durch keinen Tarifvertrag die Qualitätsarbeit, das Streben nach oben, die Tüchtigkeit des arbeitenden Menschen, der mit seiner Arbeitskraft mehr erreichen will als der andere, unterbunden werden kann". Also der Tarifvertrag darf den Aufstieg nach oben nicht unmöglich machen, und die Forderung, daß Sonderabreden unzulässig sein sollen, kann „nur den Sinn haben: unzulässig nach unten", wie Sinzheimer sich zutreffend ausdrückte, indem er gleichzeitig zum Beweis anführte, daß etwa dreiviertel aller Buchdrucker über dem tariflichen Minimum entlohnt würden.

Nach Lage der Verhältnisse kann den Parteien, die einen Tarifvertrag abschließen, nur empfohlen werden, die Bedingung darin aufzunehmen, daß die beiderseitigen Organisationen verpflichtet sind, ihre Mitglieder gegenseitig und in jedem Einzelfalle davon abzuhalten, tarifwidrige Arbeitsverträge unter sich einzugehen. Da die Zulässigkeit einer Lohnvereinbarung unter dem Tariflohn für jugendliche oder altersschwache Arbeiter zumeist schon in den Tarifverträgen vorgesehen ist, eine Überschreitung des Tariflohnes für Arbeiter mit höherer Leistungsfähigkeit demnach ebensogut vertraglich zugelassen werden kann, so könnten nach meiner Meinung sowohl die Verbände der Arbeitgeber wie der Arbeiter unbedenklich die vorstehende Verpflichtung übernehmen, die überdies in den meisten Tarifverträgen schon jetzt enthalten ist in der nur weniger bestimmten Fassung, daß beide Vertragsparteien „ihren ganzen Einfluß für die Durchführung des Vertrages geltend machen" sollen. Darunter würde dann auch fallen, daß in den besonderen Verhältnissen begründete Abweichungen von den Normalbestimmungen des Vertrages nicht als Tarifbruch angesehen werden können.

Das Beispiel der Militärbehörden zeigt aber, daß zum mindesten auch die Staats- und Gemeindeverwaltungen für die von ihnen zu vergebenden Arbeiten Tariflöhne vorschreiben können. Nichts liegt dann näher, als die zwischen den Arbeitgebern und Arbeitern eines Gewerbes kollektiv vereinbarten Arbeitsbedingungen zur Anwendung zu bringen, da sie den Vorzug haben, daß die Gewerbeangehörigen selber sie als angemessen erklärt und festgesetzt haben und sie deswegen nicht angreifen können, wie es bei einseitiger amtlicher Festsetzung leicht zu erwarten wäre.

Nach allen Erfahrungen, die wir während des Krieges und schon vorher gemacht haben, ist gewiß damit zu rechnen, daß nach Friedensschluß die Gesetzgebung sich mit diesen Fragen befassen wird. Daß die jetzige Rechtslage des Tarifvertrages, die mit vorstehenden Ausführungen noch bei weitem nicht erschöpfend dargestellt wurde, in hohem Maße unbe-

friedigend ist, wird niemand bestreiten wollen. Ich bin in Rücksicht auf den Raum auf zahlreiche andere Fragen, wie z. B. die Haftungsfrage, hier gar nicht eingegangen, sondern habe mich besonders auf die Erörterung der Abdingbarkeit beschränkt, weil ich gerade in dieser Hinsicht den herrschenden Zustand für am meisten unhaltbar ansehe. Hier muß im Interesse der Zukunft des Tarifvertrages eine Änderung herbeigeführt werden. Haben wir es doch mehrfach erlebt, daß sogar Wortführer der Arbeitgeber, die in der Hauptsache die Vertragsverhandlungen geführt und den Tarifvertrag im Namen ihres Verbandes unterzeichnet haben, ihn nachher in ihrem eigenen Betriebe doch nicht durchführten. Ihre Arbeiter gehörten der Gewerkschaft nicht oder nur zum Teil an, welches Mittel hat diese also, um solchen Verstoß gegen den Vertrag und gegen die elementarsten Begriffe von Treu und Glauben zu verhindern? Und welche Erschütterung muß der Tarifgedanke erleiden, wenn im Klagefalle dann das Gewerbegericht dem Tarifbrecher, dessen Beispiel als Führer der Arbeitgeber gewiß nicht tariffreundlich auf die übrigen einwirkt, obendrein noch recht gibt?

Die Gewerbeordnung, die mit ihren Vorschriften über den Gewerbebetrieb, über Innungen und Handwerkskammern sowie über die gewerblichen Arbeiter schon so tief in die freie Entfaltung des gewerblichen Lebens und in die Arbeitsverhältnisse eingreift, enthält auch Beispiele dafür, daß es keinen außergewöhnlichen und unerträglichen Zwang bedeuten würde, wenn der Tarifvertrag für alle gesetzlich rechtswirksam gemacht wird. Will der Gesetzgeber dabei auf die Unorganisierten, die bei dem Abschluß des Vertrages nicht mitgesprochen haben, etwa Rücksicht nehmen, so könnten dafür die Vorschriften über die Bildung der Zwangsinnungen ein Muster bieten. Nicht daß ich für Zwangsorganisationen der Arbeiter eintreten möchte, sondern ich meine nur die Art und Weise, wie auf Antrag aus den Reihen der Gewerbeangehörigen eine Zwangsinnung zustande kommen kann: die höhere Verwaltungsbehörde hat die beteiligten Gewerbetreibenden durch ortsübliche Bekanntmachung zu einer Äußerung für oder gegen die Einführung des Beitrittszwanges aufzufordern. Bei der Abstimmung entscheidet die Mehrheit derjenigen, welche sich an derselben beteiligt haben. So könnte im Zweifelsfalle auch darüber entschieden werden, ob ein abgeschlossener Tarifvertrag von der Mehrheit der Arbeitgeber und Arbeiter anerkannt wird, und ob er für alle verbindlich gemacht werden soll oder nicht. Die Träger des Vertrages müssen natürlich auf alle Fälle die Organisationen bleiben.

Im übrigen halte ich es für notwendig, daß alle Vorschriften der Gewerbeordnung, die sich auf die Verhältnisse zwischen Unternehmern und Arbeitern beziehen und zum Teil einen recht patriarchalischen An-

strich haben, der heutigen Stellung der Arbeiter im öffentlichen Leben sowie dem Einfluß ihrer Organisationen entsprechend geändert werden, oder aber sie müßten durch das Gesetz über die Tarifverträge völlig ersetzt werden. Die Vorschriften über die einseitige Festsetzung der Arbeitsordnung durch den Arbeitgeber wären in erster Linie zu beseitigen.

Die Arbeiter haben allerdings noch auf dem letzten Gewerkschaftskongreß kurz vor dem Kriege zum Ausdruck gebracht, daß sie eine gesetzliche Regelung der Tarifverträge nicht fordern, weil der Boden hierfür noch lange nicht als genügend geebnet betrachtet werden könne. Denn die Abneigung der Unternehmer gegen die Gewerkschaften und gegen die von ihnen erkämpften Tarifverträge bildeten eine weit größere Gefahr für die Verträge als die rechtliche Unsicherheit und der mangelnde gesetzliche Schutz derselben. Deshalb müsse der Kampf um die Macht, das heißt gegen das einseitige Bestimmungsrecht der Unternehmer zunächst weitergeführt werden, und Aufgabe der Unternehmer sowie der Behörden und Regierungen sei es zunächst, ihren Widerstand gegen die freie Entfaltung der Arbeiterorganisationen fallen zu lassen und alle Hemmnisse zu beseitigen, welche der Anerkennung der Gewerkschaften und damit zugleich der Entwicklung der Tarifverträge bis dahin entgegengestellt wurden.

Früher, als erwartet werden konnte, haben inzwischen die Regierungen den Gewerkschaften wiederholt die größte Anerkennung gezollt, wenngleich den schönen Worten gegenüber sich die darauf folgenden Taten bisher noch recht bescheiden ausnehmen. Aber die meisten Versprechungen sollen ja erst nach dem Kriege eingelöst werden, also können wir vielleicht hoffen, daß dabei auch der Tarifvertrag in gebührendem Maße zu seinem Recht kommt.

17.

Einiges zur Landarbeiterfrage.

Vom Dr. **Arno Hoffmeister**, Posen,

Hauptgeschäftsführer der Landwirtschaftskammer für die Provinz Posen.

Im Jahre 1882 zählte die Landwirtschaft 19 225 455, im Jahre 1907 dagegen nur 17 681 176 Berufsangehörige, oder in Verhältniszahlen ausgedrückt, von je 100 Personen der gesamten Berufsbevölkerung entfielen im Jahre 1882: 42,51, im Jahre 1907 nur noch 28,65 auf die Landwirtschaft. Während die land- und forstwirtschaftliche Bevölkerung noch 1882 an der Spitze der Berufsgruppen stand, sinkt ihr verhältnismäßiger Anteil 1895 bereits unter den der Industriebevölkerung und 1907 sogar unter ein Drittel der Gesamtbevölkerung.

Betrachtet man die berufliche Zusammensetzung der gesamten deutschen Bevölkerung, so war die Landwirtschaft im Jahre 1882 bei weitem der größte Arbeitgeber, im Jahre 1907 ist sie freilich von der Industrie überholt. Zerlegt man aber den Gesamtberuf Industrie, wie es doch fraglos notwendig ist, in die einzelnen industriellen Zweige, wie z. B. Bergbau-, Metallverarbeitungs-, Webe- und Holzverarbeitungsindustrie, Baugewerbe u. a. m., so behält die Landwirtschaft einen weiten Vorsprung vor allen diesen. In der Tagespresse tritt sie als Arbeitgeber gegenüber jenen zurück, die die Öffentlichkeit oft beanspruchen, in ihrer Bedeutung als Arbeitgeber überragt sie jene weit.

Während in den industriellen Berufen die Zahl der selbständig ihren Beruf ausübenden Personen dauernd zurückgeht, hat die Zahl der selbständigen Wirtschafter in der Landwirtschaft zugenommen. Im Jahre 1907 waren selbständig tätig in der Landwirtschaft 7 795 398, als Angestellte tätig 247 849, als Arbeiter beschäftigt 9 637 929; in der Industrie stellen sich die entsprechenden Zahlen auf 5 979 049 Selbständige, 1 732 347 Angestellte, 18 675 141 Arbeiter. Somit ergibt sich, daß der selbständige Wirtschafter in der Landwirtschaft am stärksten vertreten ist, in seiner Gesamtheit bildet er die bedeutsamste soziale Schicht der gesamten deutschen Bevölkerung. Für eine stete Stärkung dieser Schicht der Selbständigen — man denke an die in allen Provinzen Preußens und den Bundesstaaten aufgenommene, den wirtschaftlichen Verhältnissen angepaßte innere Kolonisation und Urbarmachung von Ödländereien und Moor, d. h. die Schaffung neuer Eigenstellen, die Maßnahmen zur Besitz-

sicherung gegen Verschuldung, gegen Besitzzersplitterung — sind Staat und Volk unablässig bemüht.

Zu der Gesamtzahl der landwirtschaftlich tätigen Personen müssen weitere 5 Millionen Personen hinzugerechnet werden, die den landwirtschaftlichen Beruf als Nebenerwerb ausüben. Kein anderer Beruf im deutschen Wirtschaftsleben bietet der übrigen Bevölkerung so häufig Gelegenheit zum Nebenerwerb, wie die Landwirtschaft. Rechnet man 17,5 Millionen Haupterwerbstätige in der Landwirtschaft und die oben genannten 5 Millionen Nebenerwerbstätige zusammen, so stellt sich das bedeutsame Ergebnis heraus, daß rund 22,5 Millionen Personen den landwirtschaftlichen Beruf im Haupt- oder Nebenerwerb ausüben.

Fast alle Gegenden Deutschlands sind von der Abnahme der ländlichen Bevölkerung berührt (mit Ausnahme Oldenburgs), besonders schwer der Osten, der, an sich dünner bevölkert, die Landwirtschaft als Hauptberuf aufweist; die Gebiete mit geschlossenem Großgrundbesitz oder mit bäuerlicher Besitzverteilung, mit kleinbäuerlichem und landwirtschaftlichem Zwergbesitz trifft der Rückgang der landwirtschaftlichen Bevölkerung gleichmäßig, dessen Gründe entsprechend den örtlichen Eigenschaften verschieden sind und daher nicht einfach gleichgesetzt werden dürfen.

Nach den neueren Zählungen scheint es freilich so, als ob trotz des Rückganges der landwirtschaftlichen Bevölkerung die Zahl der hauptberuflich in der Landwirtschaft Erwerbstätigen um 1,5 Millionen zugenommen hat; das trifft aber nur scheinbar zu. Infolge der Abwanderung der arbeitenden Schichten treten, was besonders für den klein- und mittelbäuerlichen Besitz in Frage kommt, die arbeitenden Familienangehörigen in die Reihe jener ein. Tatsächlich hat sich die Masse der Landarbeiter, die nicht zur Familie gehören (feste Gutsarbeiter, Tagelöhner usw.) um 10,6 Prozent vermindert, obwohl der Ersatz durch ausländische Arbeiter bereits in die Zahl der vorhandenen Arbeiter einbezogen ist; zugleich ist eine außerordentlich ungünstige Verschiebung hinsichtlich der leistungsfähigen Altersklassen eingetreten, indem die Personen im Alter von 20 bis 40 Jahren in der Landwirtschaft im Verhältnis weit geringer vertreten sind als in den anderen Berufen.

Beide Tatsachen zusammen sind ebenfalls von ganz besonderem Einfluß auf die Zusammensetzung der Landarbeiterschaft nach ihren einzelnen Arten gewesen. Die Zahl der Knechte (lediges männliches Gesinde) ging von 1895—1907 um 360 000 zurück; das weibliche Gesinde, die Instleute und Deputanten oder Gärtner und Heuerlinge, sind weniger geworden, selbst die Zahl der Freiarbeiter, die eigenes oder gepachtetes Land besitzen, hat sich — nach der Zählung 1907, deren Ergebnisse vielleicht durch

das der nächsten Zählung infolge der planmäßig überall betriebenen inneren Kolonisation günstiger beeinflußt werden — um 123 000 gemindert. Ersetzt sind diese durch stärkere Heranziehung der Familienangehörigen und der ausländischen Arbeitskräfte, also weniger leistungsfähigen Arbeitskräfte.

Dem oft widerlegten Vorwurf auf Zurückdrängung der einheimischen Landarbeiter durch Einstellung mindergelohnter ausländischer Arbeiter brauche ich nicht entgegenzutreten. Er beruht auf einer völligen, nicht selten wohl absichtlichen Verkennung der landwirtschaftlichen Verhältnisse. Es ist und bleibt das Ideal eines jeden Landwirts, mit einheimischen Kräften zu wirtschaften. Die gewaltige Abwanderung (die ländlichen Gemeinden unter 2000 Einwohnern nehmen jährlich um 800 000 Köpfe ab!) und der daraus folgernde Arbeitermangel haben leider eine gewisse Abhängigkeit vom ausländischen Arbeitermarkt gezeitigt, die durch praktische Maßnahmen neuzeitlicher Agrarpolitik aufzuheben man bestrebt ist.

Diese nur kurz gestreiften Ergebnisse sind von einschneidender Bedeutung für die Deckung des landwirtschaftlichen Arbeiterbedarfes gewesen, der in gleichzeitiger Entwicklung infolge der durch gesteigerte Intensität notwendigerweise geänderten Betriebsform weitgehend umgestaltet wurde. Während noch vor 50 Jahren der Arbeitsbedarf ziemlich gleichmäßig über das ganze Jahr verteilt war, ist innerhalb dieser Zeitspanne infolge der Einführung neuer Kulturen, infolge der Ersetzung der Handarbeit durch Maschinenarbeit ganz allgemein eine Häufung des Arbeitsbedarfes in den Sommermonaten gegenüber einer erheblichen Verringerung desselben in der Winterzeit eingetreten, die mehr oder minder scharf nach der Betriebsform — Hackfrucht-, Körner-, Vieh- und Weidewirtschaft — in Erscheinung tritt. Die stärkere Intensivierung benötigt in der Hauptarbeitszeit die Einstellung einer den Jahresdurchschnitt zum Teil weit übersteigenden Zahl von Arbeitskräften, die aus der heimischen landwirtschaftlichen Bevölkerung nicht gestellt werden kann, die aber, sofern dieses möglich wäre, mit ständigen einheimischen Arbeitern gestellt, den Betrieb unrentabel gestalten würde.

Aus dieser Erkenntnis erwächst heute dem Landwirt die volkswirtschaftliche Forderung, das Problem Betriebsform und Arbeitsbedarfsdeckung genau zu prüfen, denn die zweckmäßige Verteilung der menschlichen Arbeitskräfte ist nicht allein von großer Bedeutung für seinen Betrieb, sondern auch von weiter Wirkung für die gesamte landwirtschaftliche Arbeitsbedarfsdeckung.

Die Arbeitsbedarfsdeckung nach Arten der Landarbeiterschaft ist innerhalb unseres Vaterlandes eine sehr vielgestaltige. Die natürlichen Grundbedingungen der Landwirtschaft, ferner Besitzverteilung, Verkehrslage, örtliche Verhältnisse — im allgemeinen wie im besonderen —, Charakter

und Gewohnheiten des Volksstammes beeinflussen diese. Gewisse Einheitsformen heben sich aber doch heraus.

Neben den mitarbeitenden Familienangehörigen, die wir im kleinbäuerlichen Besitz und Kätnerbesitz des Ostens wie des Westens gleichmäßig finden, tritt an erster Stelle hervor das ledige Gesinde, das mit dem Hause und der Familie des Arbeitgebers am engsten verknüpft ist. In der Regel sind sie jüngeren Alters; in manchen Gegenden, namentlich in Süddeutschland, verbleiben aber die Gesindeleute manchmal bis in die späten Jahre im Dienst und im ledigen Stande.

Die Hauptmasse der Knechte und Mägde wird in den bäuerlichen Betrieben gehalten, in den Großbetrieben sind sie nur schwach an Zahl vertreten. Nach der letzten Betriebszählung werden im ganzen im Großgrundbesitz beschäftigt rund 200 000 Knechte und Mägde, im großbäuerlichen Besitz rund 630 000, im mittelbäuerlichen Besitz 530 000. In den kleineren Betrieben findet man noch über 100 000 ledige Personen als Gesinde beschäftigt.

Unter den kontraktlich gebundenen Arbeitern müssen wir ferner die große Gruppe der sogenannten festen Gutsarbeiter hervorheben, die gerade im Osten, obwohl die Zahl auch außerordentlich zurückgegangen ist, die typische Landarbeiterart bilden. Von diesen festen Gutsarbeitern weisen die einstige Art am reinsten auf die Instleute des Ostens, die neben der Löhnung in bar und Naturalien an den Erträgen des Erdrusches mit beteiligt sind. Sie, wie die sogenannten Deputanten, bei denen an Stelle dieses Anteiles am Erdrusch eine Erhöhung des Deputats getreten ist, sind kleine landwirtschaftliche Produzenten, indem sie Garten- und Kartoffel-, hin und wieder auch noch Leinacker zwecks eigener Bewirtschaftung von ihrem Arbeitgeber erhalten und aus der ihnen gestatteten Milchvieh-, Schweine- und Geflügelhaltung namhafte Einnahmen für ihre Wirtschaft erzielen. In den westlichen Bezirken, so in Sachsen, auch in Schlesien, ist die Stellung der Angehörigen dieser Arbeiterklassen als landwirtschaftliche Produzenten etwas verschoben, indem die Naturallöhnung gegenüber der Geldlöhnung zurücktritt und die Landgewährung immer mehr schwindet. Die Heuerlinge Westfalens, die vielleicht auch hier mit zu erwähnen sind, gehören eigentlich zu der nachfolgenden Klasse, zu den Freiarbeitern, da sie kleine Pächter sind; für die freie Beackerung ihres eigenen Landes durch den benachbarten Bauern verpflichten sie sich aber auf Verlangen zur Arbeit bei diesem.

Reine Freiarbeiter, die scheinbar gar keine Bindung ihrer Arbeitskraft eingehen, sind die landwirtschaftlichen Tagelöhner, die überall in Deutschland vertreten sind. Es gibt grundbesitzende Tagelöhner, die entweder eigenes Land mit eigener Wirtschaft oder gepachtetes

Land besitzen; sie sind namentlich in Süd-, Mittel- und Nordwestdeutschland, aber auch im Osten anzutreffen. Eine aus den Verhältnissen der Besitzverteilung der einzelnen Bezirke sich natürlich ergebende stärkere Ansetzung derselben ist namentlich zwecks Deckung des stärkeren landwirtschaftlichen Arbeitsbedarfes im Sommer sehr erwünscht, wodurch zugleich einer weiteren Abnahme der landwirtschaftlichen Bevölkerung entgegengearbeitet wird. Anderseits gibt es eine Anzahl von Tagelöhnern, welche keine eigene Wirtschaft besitzen. Diese Personen wohnen in den Dörfern und Gütern als sogenannte Einlieger, Einmieter oder Hochmieter. Durch die in Mecklenburg vorgenommene wirtschaftliche und soziale Stärkung derselben — Darbietung einer billigen Landpacht und Eingliederung in den Stand der landwirtschaftlichen Produzenten — ist der Weg zur Seßhafterhaltung dieser Schicht gewiesen. Durchweg gehen selbst diese Freiarbeiter gewissermaßen eine Arbeitsverpflichtung ein, indem sie gegen bestimmte Anteile an der Heuernte, an der Rüben- und Kartoffelernte usw. ihre Arbeitskraft in den bezüglichen Erntezeiten den Arbeitgebern zur Verfügung stellen. Eine Stellung für sich nehmen die ausländischen Zeitarbeiter ein. Sie werden in der Regel auf eine ganz bestimmte Zeit in den einzelnen Betrieben zur Arbeit verpflichtet.

Die festen Gutsarbeiterfamilien finden sich hauptsächlich im Osten unseres Vaterlandes und wieder im Großgrundbesitz, seltener im großbäuerlichen Besitz, der in der Regel nicht in der Lage ist, Wohnungen für die Familien zur Verfügung zu stellen. Freiarbeiter sind im Osten und Westen und in allen Größenklassen zahlreich vertreten, da die Zusammendrängung der landwirtschaftlichen Arbeiten auf ganz bestimmte Zeitspannen die Einstellung zahlreicher Arbeitskräfte erfordert. Die ausländischen Arbeiter, deren Bezahlungskosten ziemlich beträchtlich sind, pflegen in der Regel im Osten nur im Großgrundbesitz, im Westen bis herunter zum kleinbäuerlichen Besitz, in diesem sehr häufig sogar nur zu einer Person, beschäftigt zu werden. Derartige ausländische Arbeiter sind in den letzten Jahren rund 400 000 in der Landwirtschaft beschäftigt worden.

Folgende kleine Übersicht, die sich freilich nur auf die Beobachtung in Ostpreußen bezieht, da derartig grundlegendes Material sehr selten zusammengestellt wird, gibt einen Überblick über die Durchführung der landwirtschaftlichen Arbeiten nach den einzelnen Arbeiterarten.

„Der Hauptteil der landwirtschaftlichen Arbeiten, etwa 70—80 Prozent, wird in dieser Provinz von Gutsarbeitern ausgeführt, die in festem Jahreskontrakt stehen. Obwohl demnach die Zahl der ständigen Arbeiter relativ (nicht absolut, denn der Arbeitermangel ist außerordentlich groß!) überall hoch ist, wünschen die Besitzer noch mehr Arbeiter dieser

Klasse zu beschäftigen (und zwar zur Bewältigung von 94—96 Prozent aller Arbeiten), da es schwierig ist, den Bedarf an Tagelöhnern zur rechten Zeit und in genügender Menge zu decken.

Die ständigen Arbeiter setzen sich aus den Arbeiterfamilien und dem Gesinde zusammen. Die verheirateten Männer leisten mehr als die Hälfte aller Arbeiten, an zweiter Stelle folgen die Scharwerker. Die Frauen erledigen nur ein Neuntel der von den Familien zu bewältigenden Arbeit. Doch verschiebt sich das Verhältnis zwischen Scharwerks- und Frauenarbeit in den einzelnen Größenklassen der Betriebe und in den verschiedenen Landesteilen ganz bedeutend. In der Regel nimmt die Menge der Scharwerksarbeit mit kleiner werdendem Grundbesitz ab, die der Frauenarbeit zu.

Das Gesinde ist im Durchschnitt mit 8,1 Prozent der Arbeiten auf dem Großgrundbesitz beteiligt; am meisten (10—16 Prozent) Gesinde beschäftigen die Betriebe unter 200 Hektar, am wenigsten (5—6 Prozent) die Betriebe von 500—1000 Hektar. Die größten Güter (über 1000 Hektar) haben infolge der zahlreichen unverheirateten Knechte, die sie beschäftigen, wieder etwas mehr Gesinde. In den Teilen der Provinz, in denen der Kleinbesitz vorherrschend ist, findet sich bei weitem mehr Gesinde als dort, wo der Großgrundbesitz geschlossen liegt. Die ausländischen Arbeiter werden in allen Betrieben des Großgrundbesitzes hier bis zu 10 Prozent des Arbeitsbedarfs herangezogen.

Bei der Deckung des Arbeiterbedarfs hat sich gezeigt, daß die Besitzverteilung wie die Gewöhnung der Bevölkerung an die einzelnen Arbeiterarten auch mit von erheblicher Einwirkung sind, wie z. B. in den Bezirken mit gemischt bäuerlichem Besitz auch auf den Großgrundbesitz eine stärkere Deckung des Arbeiterbedarfs durch Gesinde, wie anderseits dort in dem bäuerlichen Besitz eine stärkere Deckung des Arbeitsbedarfs durch Tagelöhner eintritt."

Vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus wird das Bestreben der ländlichen Arbeitgeber, möglichst ständige Arbeiter zu beschäftigen, durchaus zu begrüßen sein, sofern die Möglichkeit vorhanden ist, einen derartig großen Stamm von festen Arbeitern auch tatsächlich vollauf zu beschäftigen. Es ist ein mit allen Mitteln zu erstrebendes Ziel, die Unruhe in der Arbeitsdeckung, wie sie durch die teilweise sehr starke Beschäftigung von Zeitarbeitern und namentlich von ausländischen Wanderarbeitern sich ergibt, dadurch zu beseitigen. Ein gewisser Arbeitsbedarf muß aber — das liegt in der Art des zeitigen gehobenen landwirtschaftlichen Betriebes — durch Zeitarbeiter gedeckt werden; dieser, der heute insbesondere durch die ausländischen Wanderarbeiter befriedigt wird, muß in Zukunft durch die Gestellung einheimischer Freiarbeiter erledigt werden.

Nach zwei Richtungen weisen also die Wege in der zukünftigen Arbeitsdeckung: Vermehrung der festen Arbeiter und stärkere Ansetzung oder Schollenbindung der freien einheimischen Arbeiter. Beschreiten wir diese Wege, dann erwachsen die neuen Aufgaben, Betriebsformen ausfindig zu machen, die die Verwertung eines großen Stammes von festen Arbeitern möglich machen, und neue Arbeitszweige auf dem Lande heimisch zu machen, die, mit der Landwirtschaft eng verwachsen, einen sicheren Arbeitsverdienst einer starken Zahl von ansässigen Tagelöhnern im Winter bieten. —

Ich bemerke, daß ich aus sachlichen Gründen gegen die inzwischen wohl erfolgte Ausdehnung der Reichsvereinsgesetzesnovelle auf die Landarbeiter bin. Um es vorauszunehmen, weil eine alle in der Landwirtschaft tätigen Personen erfassende Berufsorganisation vorhanden ist, in deren Ausbau die Landwirtschaftskammern und ihre Organe stehen, und weil ich die Jugend von parteipolitischem Einfluß unbedingt unberührt wissen möchte. In letzterer Anschauung stimme ich mit Studienrat Kerschensteiner gänzlich überein. Ich rechne aber mit dem Erlaß der Novelle; und aus dieser Erwägung sind die folgenden Ausführungen entstanden.

In der industriellen Arbeiterschaft liegt das reine Geldlohnsystem vor. Es ergibt sich von vornherein eine gewisse Gleichmäßigkeit der wirtschaftlichen Lage bei der Gesamtheit der Arbeiter, ohne daß diese, wie es bei den Landarbeitern zutrifft, durch die wirtschaftliche Verwendung der Lohnbestandteile (Naturallohn) ausgebaut werden könnte. In der Industrie sind die Gesamtheit der Arbeiter oder größere und kleinere Teile, je nach den einzelnen Industriezweigen, abhängig von Konjunkturwechsel, der zur Arbeitslosigkeit führen kann, sie gleichmäßig trifft, so daß auch eine gleiche soziale Lage sich ergibt. Durch Organisierung ihrer großen gleichmäßigen Masse versucht die industrielle Arbeiterschaft den wirtschaftlichen Widrigkeiten gegenüber einen Ausgleich, gegebenenfalls durch Arbeitseinstellung auch einen Stützpunkt zur Durchsetzung der ihnen notwendig erscheinenden besseren Lebens- und Wirtschaftsbedingungen zu erreichen. Es mag ihr eine gewisse Berechtigung hierfür nicht abgesprochen werden; immerhin war zu erhoffen, daß durch die gemeinsame Arbeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, wie sie vor dem Kriege schon bestand, derartige Kämpfe, die Teile unseres Wirtschaftslebens schwer berührten, von vornherein vermieden würden. Ob solch friedlicher Ausgleich in Zukunft nach Erlaß der Gesetzesnovelle weiterhin möglich sein wird, erscheint mir fraglich.

Demgegenüber liegt bei der Landarbeiterschaft eine möglichste Spezialisierung der Lohn- und Wirtschaftsbedingungen vor. In den

östlichen Provinzen herrscht bei dem größten Teil der Arbeiterschaft der Natural- und Barlohn vor, wobei nach wie vor im Interesse der Arbeiterfamilien der Naturallohn der wesentlichste Bestandteil ist.

Die Eigenart des Lohnes erhebt aber den Landarbeiter zum Landwirt, zum kleinen landwirtschaftlichen Produzenten.

Von Konjunkturenwechsel und Arbeitslosigkeit können die Landarbeiter überhaupt nicht betroffen werden, denn im Interesse der Ernährung des gesamten Volkes ist die Landarbeit nicht nur stets vorhanden, sondern unbedingt nötig. Demzufolge ist ja auch der landwirtschaftliche Arbeitgeber bei dem außerordentlichen Arbeitermangel der abhängige und damit von vornherein benachteiligte Teil.

Während der industrielle Arbeiter hauptsächlich in rein mechanischen Arbeiten, die Maschine unterstützend, Lohnarbeiter ist und so nur mittelbare Werte schafft, ist der Landarbeiter in seiner Haupttätigkeit wie in seiner kleinen Eigenwirtschaft ebenso wie sein Arbeitgeber landwirtschaftlicher Produzent und unmittelbarer Werterzeuger. Das gemeinsame Berufsinteresse, welches bei dem industriellen Arbeiter verloren gegangen ist, hat in der Landwirtschaft stets bestanden und wird, da hier nur die natürliche Entwicklung maßgebend ist, weiter bestehen.

Die Landarbeiter haben seit langem das Recht, sich in Vereine zusammenzuschließen, die die Förderung ihrer Lebens- und Wirtschaftsbedingungen bezwecken. Abgesehen von den auf politische Agitation zurückzuführenden Versuchen haben sie davon nicht Gebrauch gemacht, sondern ihre Interessenvertretung der gesamten landwirtschaftlichen Berufsorganisation und nicht einer Sonderorganisation überlassen. Denn die Grundlagen einer gesonderten Klassenorganisation — völlige, in Geldlohn dargelegte gleiche wirtschaftliche Lage, empfundener und bewußter Klassengegensatz, abgeschlossene, nicht steigerungsfähige soziale Lage, Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt, Arbeitsstörungen — liegen nicht vor und können nicht eintreten.

Es liegen demnach grundsätzliche Verschiedenheiten zwischen der industriellen und der landwirtschaftlichen Arbeiterschaft vor, die schon aus diesem Grunde eine Verschiedenheit der ihre Lage betreffenden Maßnahme erfordern.

Es kommt ein zweites Moment hinzu. Die industrielle Arbeiterschaft stellt eine fast gleichartige große Masse dar, die höchstens zu trennen wäre in gehobene und einfache Arbeiter, die sich aber bekanntlich völlig solidarisch fühlen. Von einer gleichartigen Masse Landarbeiter kann man trotz der 7,5 Millionen, die in ihr gezählt werden, nicht sprechen. Die Gliede-

rung der Arbeiter auf dem Lande ist eine eigenartige, indem der Unterschied zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sehr stark verwischt wird. Rund 4 Millionen der als Landarbeiter gezählten Bevölkerung sind mitarbeitende Familienangehörige. Sie stehen in der gemeinsamen Wirtschaft; ein Grund, sie ausdrücklich als Arbeiter abzusondern und ihnen eine Sonderorganisation nahezulegen, die sich gegen ihre eigene Wirtschaft und ihre unmittelbaren Verwandten richtet, ist nicht recht ersichtlich. Ungefähr 1,25 Millionen Köpfe bilden den Stand der unverheirateten Knechte (nur in Süddeutschland findet sich das Gesinde auch verheiratet vor) und Mägde. Bekanntlich werden diese vorzugsweise im bäuerlichen Besitz beschäftigt mit unmittelbarem Familienanschluß, d. h. sie wohnen im Hause des Bauern, werden an seinem Tisch beköstigt und sind so mit der Familie aufs engste verwachsen. Auch im Großgrundbesitz werden sie in der Küche des Arbeitgebers oder eines die Wirtschaft leitenden Beamten beköstigt. Gibt man diesen Personen künstlich den Anreiz des Zusammenschlusses mit allen seinen Nachwirkungen, so würde den natürlichen Verhältnissen etwas gänzlich Wesensfremdes aufgedrückt werden. Wo vorher Gemeinsamkeit vorlag, würde mit Absicht ohne jeglichen Grund eine künstliche Trennung erzeugt werden, die im landwirtschaftlichen Betriebe bisher unmöglich war, aber, wenn einmal erzeugt, kaum wieder beseitigt werden kann.

Die in den östlichen Provinzen typische Art der Arbeitsverfassung der Instleute und Deputanten erhält durch die Ausdehnung des Reichsvereinsgesetzes einige ganz eigenartige Probleme zur Lösung. Instleute und Deputanten treten nicht für ihre Person allein in ein Arbeitsverhältnis, sondern sozusagen für ihre ganze Familie; daß die Frauen- und Kinderarbeit nur freiwillig ist, braucht weiter nicht hervorgehoben zu werden. Altem Herkommen gemäß stellt der Instmann und Deputant Scharwerker zur Arbeit, als welche in der Regel die eigenen Kinder nach Schulentlassung eintreten, um allmählich bei der Verheiratung die gleiche Stellung zu erreichen. Dem Arbeitgeber gegenüber sind Instleute und Deputanten Arbeitnehmer, den Scharwerkern gegenüber Arbeitgeber. Es könnten sich so eigenartige Gebilde ergeben, daß die Scharwerker sich gegen die Instleute und Deputanten, die Inst- und Deputatleute gegen die Gutsherrschaft zusammenschließen. Auch hier wiederum ergibt sich die Haltlosigkeit der einfachen Übertragung wesensfremder Maßnahmen auf die Landarbeiterschaft.

Ferner gibt es in der Landarbeiterschaft rund 1,25 Millionen, wie statistisch erfaßt ist, die bei selbständigem Besitz oder Pachtung, bei Anteilstellung oder Genehmigung zur Weidenutzung, Heuwerbung usf. trotz landwirtschaftlicher Lohnarbeit doch immerhin unmittelbar mit der land-

wirtschaftlichen Produktion verbunden sind. Für diese träfen die obigen Ausführungen in derselben Weise zu.

Schließlich bleiben rund 500 000 Arbeiter, die das landwirtschaftliche Proletariat darstellen. Auch hier wird sehr häufig, was sich statistisch nicht genau erfassen läßt, irgendwie eine Anteilstellung für Naturalbezüge vorliegen. Das Bestreben geht heute wenigstens in den östlichen Provinzen darauf hin, durch Ausdehnung der Pachtmöglichkeit, durch die Interessengewinnung für Kleintierzucht auch sie noch unmittelbarer mit der Landwirtschaft zu verbinden. Auch sie sind von Konjunkturwechsel und Arbeitslosigkeit nie betroffen, ihre wirtschaftliche Lage ist eine sichere und gehobene, ein Klassengegensatz liegt nicht vor. Ein Zusammenschluß zur Erreichung irgendwelcher wirtschaftlichen Vorteile hat nicht stattgefunden, weil jeder Anlaß fehlt.

Von politischer Seite aus ist versucht worden, eine Sonderorganisation der Landarbeiterschaft zu bilden. Die sozialdemokratische Partei wie die freisinnige Partei haben je einen Verband (Gewerkschaft) der Land- und Forstarbeiter begründet, welche in gleicher Weise gewisse wirtschaftliche und soziale Unterstützungen, aber auch Maßregelungsunterstützung gewähren. Beide Verbände haben kaum an Boden unter der Landarbeiterschaft gewonnen. Es ist wohl anzunehmen, daß bei Erlaß der Reichsgesetzesnovelle die Agitationsbestrebungen unter Benutzung der günstigeren Bedingungen sofort aufgenommen werden.

Wenn auch die älteren Arbeiter meines Erachtens von selbst sich ablehnend verhalten werden, so würde doch immerhin die Jugend, der dann die Mitgliedschaft freisteht, zu gewinnen sein und so politisch beeinflußt werden. Auch die gesamten Maßnahmen der *ländlichen Jugendpflege*, die jetzt *vom Staate* aus sehr gefördert werden, wären damit vor eine *unübersteigbare Schranke* gestellt.

Neben diesen rein politische Ziele verfolgenden Vereinen sind unter der Landarbeiterschaft konfessionelle Vereine und Fachvereine vorhanden; von letzteren stehen einige auf sozialdemokratischem Boden; in Süddeutschland erstere in enger Verbindung mit der landwirtschaftlichen Berufsorganisation. Es muß der Vollständigkeit halber noch erwähnt werden, daß bereits unter den ausländischen Arbeitern eine Koalition besteht mit dem Bestreben eines aktiven Einflusses auf das wirtschaftliche Leben Deutschlands durch Arbeitseinstellung.

Eine Vereinsbildung zwecks wirtschaftlicher und sozialer Hebung der Landarbeiter fördern die landwirtschaftlichen gesetzmäßigen (Landwirtschaftskammern) und freiwilligen (landwirtschaftlichen Vereine) Interessenvertretungen mit allen Mitteln. Das geschah und geschieht aus

natürlichen Gründen ohne das Gesetz. Ob diese Entwicklung nun nicht gestört wird, ist fraglich; ob sie nicht später einmal völlig vernichtet wird durch eine, der gegenwärtigen Fassung der Novelle nach noch ausgeschlossene, ja als stets ausgeschlossen hingestellte und betonte Ausdehnung nach dem Streikrecht hin, ist, wenn auch jetzt und vorläufig nicht annehmbar, doch nicht unbedingt sicher ausgeschlossen. Einem Streik in der Industrie kann durch Arbeitssperrung begegnet werden; er vernichtet nicht unersetzbare Werte, er hält nur die Wertbildung auf; er ist sicherlich von schweren Wirtschaftserschütterungen begleitet, die aber ausgeglichen werden können. Ein Streik in der Landwirtschaft vernichtet unwiederbringliche Werte; er erschüttert, gegebenenfalls vernichtet unser Wirtschaftsleben, er gefährdet unser ganzes Volk und gäbe uns den Feinden, die unsere Innenpolitik recht aufmerksam verfolgen, widerstandslos preis. Nicht einseitige Arbeitgeberinteressen, die gänzlich zurückstehen, nur volkswirtschaftliche und vaterländische ernsthafte Erwägungen lassen eine Sondervereinsbildung der Landarbeiter auf Grund des Gesetzes unerwünscht erscheinen.

Eine Benutzung dieses durch das Gesetz geschaffenen Rechtes erübrigt sich, da die bestehende landwirtschaftliche Berufsorganisation die Landarbeiter zu ihrer wirtschaftlichen und sozialen Förderung, zur Hebung des Standesbewußtseins und zu ihrer Interessenvertretung erfaßt.

Die Landwirtschaftskammern sind laut Gesetz die berufenen Vertreter der gesamten Landwirtschaft und landwirtschaftlichen Bevölkerung. Ihre Maßnahmen erstrecken sich hinsichtlich letzterer vornehmlich auf den Kleinbesitzer- und Landarbeiterstand. Wenn auch in dem Gesetz bezüglich der Landwirtschaftskammern das passive oder aktive Wahlrecht der Landarbeiter nicht ausgesprochen ist, so gibt das Recht der Kooptationswahl in die Landwirtschaftskammer oder in deren einzelnen Ausschüsse die Möglichkeit einer unmittelbaren Mitarbeit. Hiervon haben bekanntlich einige Landwirtschaftskammern bereits Gebrauch gemacht. Die Angelegenheit war in den Verhandlungen des Landesökonomiekollegiums und seiner dafür eingesetzten Landarbeiterkommission vor dem Kriege in fließender Verhandlung.

Das Hauptgewicht ist hierauf freilich nicht zu legen. Die Erfassung des Landarbeiterstandes in das landwirtschaftliche Vereinswesen ist die zweckmäßige und praktische Erfolge zeitigende Form der Berufsorganisation. In den kleinen landwirtschaftlichen Vereinen werden die Fragen verhandelt, die den Kätner und Landarbeiter interessieren, da sie seine Eigenwirtschaft berühren. Hier empfängt der Landarbeiter Förderung, aber er gibt sie auch, wo er hört, aber auch selbst gehört wird, er nach seiner Meinung

gefragt und diese gern angenommen wird. Er steht hier in seinem Beruf und mit seinen Berufsgenossen zusammen, die ja — eben allein nur in der Landwirtschaft — aus allen Besitzgrößen im Verein zu gemeinsamer Arbeit zusammenkommen. Die Fachvereine: Obst-, Gartenbau-, Kleintierzucht-, Bienen- und vornehmlich auch Ziegenzuchtvereine, ergänzen sich hauptsächlich aus dem kleineren Besitzer- und Landarbeiterstand; die Viehversicherungs- und Spar- und Darlehnskassenvereine zählen zumeist Landarbeiter als ihre Mitglieder neben Angehörigen aller landwirtschaftlichen Größenklassen. Alle diese Vereine finden ihre Zusammenfassung mittelbar bei den Landwirtschaftskammern durch landwirtschaftliche Zentral-, Haupt- oder Kreisvereine, die sich aus Delegierten der kleinen Vereine zusammensetzen, oder unmittelbar in den Ausschüssen für landwirtschaftliches Vereinswesen der Landwirtschaftskammern. Es ist damit die landwirtschaftliche Berufsorganisation ein geschlossenes Ganzes. Eine ersprießliche Weiterarbeit dieser Berufsorganisation, die seit 100 Jahren mit Staatsanregung und -unterstützung geschaffen ist, dürfen wir nicht unterlassen, nicht an ihre Stelle einander fremde Bruchstücke sich bilden lassen.

Alle die sozialen Aufgaben, die die oben genannten politischen Landarbeiterverbände verkünden, sind objektiver durch die landwirtschaftliche Berufsorganisation bereits gelöst.

Seit dem Jahre 1898 sind die Landwirtschaftskammern unermüdlich tätig gewesen, den Arbeitsnachweis aus dem Eigeninteresse der gewerbsmäßigen Stellenvermittler und der einseitigen Beeinflussung der Interessenverbände zu nehmen, und auf ihre Anregung sind die gemeinnützigen öffentlichen Arbeitsnachweisverbände mit ihren Unterorganen entstanden, die bei ihrer objektiven Stellungnahme das größte Vertrauen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer genießen. Diese Organisation, die neuerdings ganz erheblich von der Reichsregierung gefördert wird, kann leicht untergraben werden. Die Arbeitsnachweiskämpfe in der Industrie sollten der Landwirtschaft, die dadurch vernichtet werden muß, erspart bleiben.

Die öffentlichen gemeinnützigen Rechtsauskunfteien, die seit 4 Jahren mit Staatsunterstützung und Beihilfen der landwirtschaftlichen Berufsorganisationen und Kommunen geschaffen sind und weiter eingerichtet werden, gewähren unparteiischen Rechtsschutz und Rechtsberatung.

Die Viehversicherung, die öffentliche Volksversicherung sind aus der landwirtschaftlichen Berufsorganisation geboren und von ihr verwaltet; sie bezwecken die Schaffung eines sicheren Wirtschaftsrückhaltes. Jeder Beitragspfennig wird

im Interesse der versicherten Arbeiter gespart und angelegt in echt ländlich-genossenschaftlichem Sinne. Bei politischen Vereinen gehen außerordentlich hohe Teilbeträge in die politische Parteikasse und nur teilweise in die solcher sozialen Wirtschaftsaufgaben.

Die ländliche Fortbildungsschule, die landwirtschaftlichen Fortbildungsvereine, die genannten landwirtschaftlichen Vereine, die Kurse für ältere Landwirte, die besonderen Fachausbildungskurse, die Wanderhaushaltungskurse, die Beratung der landwirtschaftlichen Wanderlehrer, Fachlehrer, Landpflegerinnen, die Kammerzeitschriften geben die Möglichkeit der dauernden landwirtschaftlichen Fortbildung, der Stärkung des Berufsinteresses und Standesgefühles.

Das gesamte große Gebiet der ländlichen Wohlfahrt- und Heimatpflege, das gerade vor dem Kriege nach Beratungen des Landesökonomiekollegiums noch fester ausgebaut werden sollte und neben wirtschaftlichen Aufgaben vornehmlich die soziale und kulturelle Hebung der Landbevölkerung, in Zusammenarbeit aller Stände auf dem Lande, bezweckt, ist durch die stärkend eingreifende Unterstützung der landwirtschaftlichen Berufsorganisation aus Einzelbestrebungen zum Gesamtarbeitsgebiet geschaffen worden.

Die landwirtschaftliche Berufsorganisation, die alle landwirtschaftlichen Berufsklassen erfaßt, ist den wirtschaftlichen, sozialen und ideellen Aufgaben, insbesondere bezüglich der Landarbeiter, nachgekommen; der weitere Ausbau ist stete Bemühung der Gesamtheit wie des einzelnen.

Die geschlossene Berufsorganisation der gesamten in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung muß auch nach außen hin in die Erscheinung treten. Es genügt nicht, daß die Landarbeiter von ihr nur erfaßt sind und tatsächlich Dreiviertel der Arbeit der landwirtschaftlichen Berufsvertretungen ihnen zugute kommt; sie müssen mehr als bisher selbst mittätig sein. Nach außen hin wird dieses gewährleistet durch die sicherlich in allen Provinzen sich vollziehende Einbeziehung der Landarbeiter in die Landwirtschaftskammern, am besten in die Ausschüsse für Arbeiterwesen, die bei allen Landwirtschaftskammern bereits bestehen. Nicht daß diese — fraglos das interessanteste Arbeitsgebiet erfassenden Ausschüsse — bisher zu wenig, oder wenig sachlich, mit zu geringem Verständnis für die Arbeiter ihre Beschlüsse gefaßt hätten; im Gegenteil: aus dem gemeinsamen Beruf, der gemeinsamen Arbeit, der aus den natürlichen Lebensverhältnissen bedingten gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsweise weiß der Landwirt sehr wohl, was dem Arbeiter nutzt und

frommt, erkennt es vielleicht besser als der Arbeiter selbst und trifft danach seine Maßnahmen oder macht seine Vorschläge. In derselben Weise wurden bisher auch die Interessen der landwirtschaftlichen Güterbeamten vertreten. Trotzdem ist diesen durch die Bildung von Ausschüssen für Güterbeamte eine Mitarbeit an den sie unmittelbar berührenden Maßnahmen von fast sämtlichen Landwirtschaftskammern gewährt worden; sie sollten mittätig sein und zugleich ihr Vertrauen in die objektive Berufsvertretung weiter stärken, sich als wichtiges Glied in der landwirtschaftlichen Berufsorganisation fühlen und als von dieser auch nach außen hin erfaßt erkennen. Der gleiche Grund ist für die Zuwahl von Vertretern der Landarbeiter als kooptierte Mitglieder der Ausschüsse für Arbeiterwesen entscheidend. Zahlreiche Landarbeiter haben in Raiffeisenvereinen vorbildlich gewirkt. Ihre Mitarbeit in den Ausschüssen wird gern angenommen werden; nach außen hin ist die Berufsvertretung, die an sich stets geschlossen und alle Stände umfassend war, ein Ganzes. Die Frage des Arbeitsnachweises, Musterlohnverträge, öffentliche gemeinnützige Volksauskunfteien, ländliche Fortbildungsschulen, Wanderhaushaltungskurse, landwirtschaftliche Fortbildungsvereine — letztere drei in ihrer gerade auch durch Landarbeiter sachgemäß zu beurteilenden richtigen Erfassung der Ansprüche der Arbeiterwirtschaft und des Arbeiterhaushaltes —, Jugendpflege, Gemeindepflege, Wohlfahrtspflege in engerem Sinne, Gesundheitspflege, werden die Arbeiter, wenn sie erst einmal für die Allgemeinheit mitarbeiten, besonders interessieren.

Wie schon oben hervorgehoben, wird das Schwergewicht zu legen sein auf die Einbeziehung der Landarbeiter in die landwirtschaftliche Vereinsorganisation. Satzungsschwierigkeiten werden nicht vorliegen; wo sie bestehen, sind sie sicher leicht zu beseitigen. Die kleinen landwirtschaftlichen Ortsvereine, deren Vermehrung und allmähliche Ansetzung auch in jedem größeren Dorfe das Ziel der landwirtschaftlichen Berufsvertretung ist, werden durch die Mitgliedschaft der Landarbeiter eine Ausdehnung ihrer Mitgliederzahl, die erstrebte Mischung aller Stände auf dem Lande erfahren. Der Arbeiter, der als „gelernter" — und nicht als „ungelernter" — Arbeiter seine eigene Tätigkeit im Rahmen des ganzen Betriebes wohl zu beurteilen versteht, wird hier doch einen tieferen Einblick in die Zusammenhänge des gesamten Wirtschaftslebens erhalten und seine eigene Tätigkeit als schaffend und wertebildend erkennen. Das auf einen idealen Ton gestimmte Büchlein des bekannten Kriegsberichterstatters Rudolf v. Koschützki „Der Schatz im Acker" gibt den Hinweis, wie in solcher Weise Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammenwirken und geistig schaffen können. Ob man den Weg, den meines Erinnerns zuerst Graf Stol-

berg=Wernigerode beschritt, der Gründung landwirtschaftlicher Fortbildungsvereine, wählt, in der die Arbeiter auf die spätere Vereinstätigkeit vorbereitet und namentlich die jüngeren gesammelt werden, oder gleich die Zusammenfassung in landwirtschaftliche Vereine vornimmt, muß von Fall zu Fall entschieden werden. Daß je nach Fähigkeit als Vertreter der Ortsvereine in die landwirtschaftlichen Kreisvereine auch Landarbeiter mit entsandt werden, ist eine Folge, die nicht gezwungen zu betreiben ist, sondern ganz von selbst erwachsen muß. Jedenfalls sind die ländlichen Fortbildungsschullehrer berufen, die männliche Jugend schon auf diesen weiteren Zusammenschluß und die Möglichkeit der weiteren Fortbildung hinzuweisen. Die landwirtschaftlichen Wanderlehrer werden das Ihrige tun in der steten Anregung und Beeinflussung der Leiter der landwirtschaftlichen Vereine. Als Winterschuldirektoren, durch deren Erziehungsgang so viele junge Landwirte und Besitzersöhne gehen, werden sie in diesen das soziale Pflichtgefühl der Berufseingliederung der Landarbeiter erwecken und festigen.

Es braucht kein landwirtschaftlicher (allgemeiner) Verein sein, obwohl ich diese immer noch als die beste landwirtschaftliche Berufsorganisationsform erachte. Die Vereine bestimmter Fachgebiete, des Obstbaues, namentlich auch der Kleintierzucht, bieten vielleicht unmittelbarere Bereicherung der Wirtschaft des Arbeiters. Auch hier ist es nur eine Frage der Zweckmäßigkeit; nur keine Zersplitterung, nur wesentlich Wirksames.

Den landwirtschaftlichen Hausfrauenvereinen, die jetzt in allen preußischen Provinzen entstanden sind, wird die große Aufgabe erwachsen, weit mehr als bisher und nicht blos auf dem Papier, die Landarbeiterfrauen zu erfassen. Es mag ihnen diese Aufgabe leichter sein, als den Männern die Einbeziehung der Arbeiter in die landwirtschaftlichen Vereine. Der Weg der Frau zur Frau ist aus natürlichen Gründen, aus dem gemeinsamen mütterlichen Gefühl, mit dem die Natur die Frau bevorzugt hat, schneller zurückzulegen als der Weg von Mann zu Mann.

Ob gerade bei Verwirklichung dieses Zukunftsplanes die Eingliederung des Verbandes der landwirtschaftlichen Hausfrauenvereine oder einzelner Vereine in den Deutschen Frauenbund, welcher fraglos politische Ziele hat, zweckmäßig ist, erscheint mir mehr als zweifelhaft. In eine Berufsorganisation gehören politische Aufgaben nicht hinein. Gerade die alleinige Hervorhebung der wirtschaftlichen und sozialen gemeinsamen Interessen und die gemeinsame Durchführung der aus diesen erwachsenen Aufgaben soll und wird eine solche Berufsorganisation stets scharf sondern von den Vereinen mit politischen Zielen.

Über die Raiffeisenvereine in ihrer Bedeutung für den Anschluß und die Mitarbeit der Landarbeiter braucht nichts gesagt zu werden. Hier haben wir etwas Bestehendes. Zweckmäßig wäre es vielleicht, wenn die Schranke des sogenannten Eintrittsgeldes beseitigt würde, die doch manchen in der hohen Bewertung eines Zehnmarkstückes oder besser -Scheines vom Beitritt abhält. Auf vielen Gebieten fällt ihre Arbeit mit der der landwirtschaftlichen Vereine zusammen. In einigen Provinzen (so in Posen) hat man zwecks Vermeidung der Vereinssplitterei in sehr zweckmäßiger Weise diese Berufsorganisation bereits mit Erfolg zu verschmelzen versucht. Besteht in einem Orte ein Raiffeisenverein, so kann er auch zugleich landwirtschaftlicher Verein sein; die nicht zahlreichen Gewerbetreibenden haben in der Regel einen kleinen landwirtschaftlichen Betrieb oder sind so mit den ländlichen Verhältnissen verwachsen, daß sie dieser Verschmelzung nicht ablehnend gegenüberstehen würden.

Gut Ding will Weile haben. Von heute auf morgen erwächst nicht überall diese Berufsorganisation, eben weil ein innerlicher Anlaß als nicht treibend empfunden wird, das Gefühl der allgemeinen Berufszusammengehörigkeit und der genügenden Berufsvertretung vorhanden ist. Das soll aber die Weiterführung der begonnenen und zu erweiternden Berufsorganisation nicht hemmen. Das, was als gegeben erkannt ist, soll auch nach außen hin in Erscheinung treten. Die vorstehend genannten Organisationen dürfen dieses Ziel nicht mehr aus den Augen verlieren.

An diese landwirtschaftliche Berufsvertretung werden sich die am Schluß des vorstehenden Abschnittes genannten sozialen und ideellen Maßnahmen, die von den verschiedensten Seiten unternommen sind, anlehnen müssen. Die öffentlichen gemeinnützigen Arbeitsnachweise, deren netzartige Ansetzung bereits jetzt im Kriege durchgeführt, nach glücklichem Frieden voraussichtlich mit erheblichen Staatsmitteln gefördert wird, die öffentlichen gemeinnützigen Rechtsauskunfteien, die in der Regel wohl kreisweise angesetzt werden, können auch organisch mit der landwirtschaftlichen oder — in gemischten Bezirken — mit der gewerblichen und landwirtschaftlichen Berufsvertretung verbunden werden. Gegen die sogenannte Parität, die nur ein Deckmantel für einseitige Interessenvertretung ist und eine dauernde Ursache des Streites bildet oder voraussichtlich bilden dürfte, wird sich jeder, dem an Unparteilichkeit bei diesen wichtigen sozialen Aufgaben gelegen ist, aussprechen. Insbesondere muß die Wahl des Leiters und seine Tätigkeit gänzlich unabhängig von ihr sein. Daß man aber, um eine unmittelbare Mitarbeit und Unterstützung der landwirtschaftlichen Berufsorganisation zu erzielen, diese in der Form eines Kuratoriums zur Schlichtung von gegebenenfalls vorliegenden Be-

schwerden beteiligt, erscheint mir durchaus erwägenswert. Vorbilder sind bereits vorhanden; ich glaube, daß eine Verallgemeinerung dieser Maßnahme nur fördernd wirken und der im allgemeinen Interesse unerwünschten Bildung einseitiger entsprechender Einrichtungen, die vielleicht parteipolitisch beeinflußt würden, vorbeugen könnte.

Der gleichen, wenn nicht einer überragenderen Bedeutung erachte ich die Viehversicherungsvereine, die, als örtliche kleine Vereine selbständig begründet, in den letzter Jahre entstandenen provinziellen Viehversicherungsverbänden ihren organischen Zusammenschluß, versicherungstechnische Beratung und wirtschaftlichen Rückhalt (Rückversicherung) gefunden haben. Sie stellen eigentlich reine Landarbeitervereine (mit Einschluß der kleinen Besitzer, ländlichen Gewerbetreibenden und ländlichen kleinen Beamten) dar. Die in der Mustersatzung des ostpreußischen Verbandes vorgesehene Möglichkeit des Beitritts der „Förderer des Vereins" gibt in idealer Weise die Nutzbarmachung der Kenntnisse der anderen landwirtschaftlichen Berufsstände: Übertragung des Rechneramtes, Begutachtung des Viehes, erste Beratung bei Unglücksfällen. Der Arbeitgeber, der landwirtschaftliche Beamte, der Geistliche, Lehrer, sie alle haben die Gelegenheit, unbeschadet der selbständigen Führung des Vereins, an dem Ausbau und der versicherungstechnischen Sicherheit des Vereins mitzuarbeiten und den Vorstand zu unterstützen. Der Aufbau der Viehversicherungsorganisation in Kreisvereine und Hauptverband hat mustergültig ein Vorbild der landwirtschaftlichen gesamten Berufsvertretung geschaffen. Im wirtschaftlichen Interesse der Arbeiter werden die Viehversicherungsvereine allmählich in jedem Gut und Dorf gebildet werden; die Verbindung mit einem landwirtschaftlichen Verein (oder landwirtschaftlicher Verein und Raiffeisenverein) ist so naheliegend, daß von ihr nur Gebrauch zu machen ist. Der Viehversicherungsverein wird für die Verwirklichung der möglichst dezentralisierten landwirtschaftlichen Berufsorganisation der letzte Ausläufer, aber zugleich der beste Kräftespender sein. Deshalb ist — auch bei Anlehnung der Viehversicherung an die Provinzialverbände, die die typische Entwicklung bildet — die Form des Vereins und Verbandes, mit Vorstand und Hauptversammlung im Verein und Verband, die die Mitarbeit aller Versicherungsnehmer fordert, unbedingt beizubehalten.

Wir arbeiten nicht für die Gegenwart, sondern für die Zukunft. Der Grundpfeiler der landwirtschaftlichen Berufsorganisation ist die Jugend. In ihr Berufstreue und Heimatliebe wach zu erhalten, ist unser heißes Bemühen, da wir aus reiner, innerer Überzeugung der Abwanderung derselben in ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse entgegentreten und

sie in die landwirtschaftliche Berufsorganisation von vornherein einbeziehen zu müssen glauben.

Bei der jetzt vorliegenden Möglichkeit der Beeinflussung der an sich urteilsunfähigen Jugend von anderer Seite, erscheint es erforderlich, dem Plan der obligatorischen ländlichen Fortbildungsschule, zu dem sich die Arbeitgeber bisher aus betriebswirtschaftlichen Rücksichten verständlicherweise bei dem übergroßen Mangel an Arbeitern zum Teil ablehnend verhalten haben, näherzutreten. Auch eine ideelle und zugleich praktische Erwägung spricht dafür. Der vorwärtsstrebenden Landarbeiterfamilie ist stets daran gelegen, durch eine bessere Ausbildung, in deren Möglichkeit das platte Land gegenüber der Großstadt benachteiligt ist, den Aufstieg der Kinder in bessere Lebens- und Wirtschaftsformen zu erleichtern; wo dieses Bestreben nicht vorliegt, wird es fraglos in Zukunft, vielleicht nicht immer in rein ideeller Absicht, erweckt werden. Die Lücke muß ausgefüllt werden. Um aber bei der Ansetzung der obligatorischen ländlichen Fortbildungsschulen und der Abneigung der ländlichen Jugend gegen einen weiteren Schulbesuch den Anreiz gerade zur vermehrten Abwanderung zu nehmen, muß die Forderung erhoben werden, daß in der Stadt der Fortbildungsschulzwang ausgedehnt wird auf die gesamte Jugend, also auch auf die ungelernten jugendlichen Arbeiter, die bisher von ihr nicht erfaßt werden.

Die ländliche Fortbildungsschule, die in den Wintermonaten an zwei bis drei Spätnachmittagen stattfindet, wird, das hat man bisher bei der Einrichtung der fakultativen ländlichen Fortbildungsschule gesehen, nicht allzusehr störend in die landwirtschaftliche Betriebsweise eingreifen. Bei dem ungezügelten Freiheitsdrang gerade der jugendlich männlichen Personen, dessen Ableitung in unerwünschtes politisches Fahrwasser jetzt möglicherweise vorliegt, ist eine planmäßigere Erziehung zur Autoritätsanerkennung notwendig. Daß die Volksschule nie einen Abschluß, sondern nur die Grundlagen für die für das spätere Leben notwendigen Kenntnisse bietet, ist offensichtlich; ein Ausbau dieser erscheint unbedingt erforderlich.

Der Gefahr muß freilich vorgebeugt werden, daß die ländliche Fortbildungsschule den Anstrich einer landwirtschaftlichen Fachschule erhält. Wenn die obligatorische ländliche Fortbildungsschule eingerichtet wird, ist es ihre Aufgabe, neben der Festigung und Erweiterung der in der Volksschule gewonnenen Kenntnisse vor allem den Nachdruck auf die Heimatkunde zur Stärkung der Heimatliebe und der Berufstreue zu legen. Selbstverständlich werden in den Unterricht der Heimatkunde landwirtschaftliche Fragen einbezogen, aber sie sollen nicht als die Hauptsache hingestellt werden. Viel wichtiger ist die Gewinnung der rechten Erkenntnis der

Bedeutung der Landwirtschaft und der ländlichen Bevölkerung für Volkswirtschaft und Volkskörper, der landwirtschaftlichen Berufsvertretung und aller der Möglichkeiten, die zur Fortbildung und zum Ausbau der eigenen kleinen Wirtschaft von der landwirtschaftlichen Berufsvertretung, insbesondere der Landwirtschaftskammer, durchgeführt werden. Es ist überaus wichtig, daß auch der Landarbeiter und kleine Besitzer genau weiß, an welche Stelle er sich mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen zu wenden hat.

Wenn die ländliche Fortbildungsschule alle diese Aufgaben erfüllen soll, dann muß eine entsprechende Vorbildung der Landlehrer und der ländlichen Fortbildungsschullehrer vorgesehen sein. Der Lehrplan sämtlicher höheren Bildungsanstalten hat bisher das Wirtschaftsleben und den Gesellschaftsaufbau fast völlig unberücksichtigt gelassen. Es ist wohl zu erwarten, daß dies in Zukunft geändert wird. Für erforderlich halte ich, daß, wie dies in Ostpreußen seit vielen Jahren durch mich versucht ist, in den Seminaren regelmäßige, etwa 20 Stunden umfassende Vortragsreihen über solche Gebiete, wie sie oben kurz gekennzeichnet sind, erstattet und in Buchform den Seminaristen überlassen werden. Diese Vortragsreihen müssen so gelegt werden, daß jeder Jahrgang der Seminaristen davon erfaßt wird. Als Vortragende werden die volkswirtschaftlich geschulten Beamten der Landwirtschaftskammern bereitzustellen sein; zu fordern ist, daß sie gerade die Landarbeiterfrage und die sozialen und ideellen Maßnahmen zur Hebung der Landwirtschaft beherrschen. Ich kann gleich hier hinzusetzen, daß diese Forderung nur dann verwirklicht wird, wenn an den Universitäten, wie es z. B. an der Albertusuniversität zu Königsberg geschehen ist, Vorlesungen über landwirtschaftliche Berufsorganisation, Landarbeiterfragen, ländliche Wohlfahrts- und Heimatpflege gehalten werden und in die Prüfungsordnung für Landwirte, Volkswirtschaftler und zukünftige Regierungsbeamte diese Fächer als Prüfungsfächer mit aufgenommen werden. Erwünscht wäre, wenn wenigstens die sozialen und ideellen Lehrgebiete auch mit in die Prüfungsordnung der angehenden Geistlichen einbezogen würden.

Neben die Seminarkurse treten die bereits vom Landwirtschaftsministerium seit 6 Jahren eingeführten Ausbildungslehrgänge für ländliche Fortbildungsschullehrer. In Ostpreußen war dank dem Entgegenkommen der königlichen Regierungen und der Kreisschulinspektoren, die die Lehrgänge leiteten, erreicht worden, daß die volkswirtschaftlichen Vorgänge, die Landarbeiterfrage, die ländliche Wohlfahrts- und Heimatpflege neben den schultechnischen Vorträgen und Übungen an erster Stelle standen, dann erst die rein landwirtschaftlichen Fragen unter Bevorzugung derjenigen Stoffe, die den kleinen Haushalt besonders angehen, folgten. Der erwünschte breite Raum kann natürlich in diesen Kursen

den von mir geforderten Aufgaben nicht eingeräumt werden. Deshalb ist in Ostpreußen, was mir nachahmenswert erscheint, seit 4 Jahren ein Sonderlehrgang für Landlehrer in ländlicher Wohlfahrts- und Heimatpflege mit viertägiger Dauer eingeführt worden, der voraussichtlich in Zukunft mit den Lehrgängen für Jugendpflege verbunden und sich dann auf 6 Tage erstrecken wird.

Auch auf die Gestaltung der Lehr- und Handbücher für die ländlichen Fortbildungsschullehrer und der Lesebücher für die ländlichen Fortbildungsschüler sollte die landwirtschaftliche Berufsorganisation sich Einfluß bewahren. In Ostpreußen ist das große Lehr- und Handbuch für ländliche Fortbildungsschullehrer in Zusammenarbeit mit Schultechnikern, Fortbildungsschullehrern und Beamten der Landwirtschaftskammer unter meiner Schriftleitung herausgegeben und hat großen Anklang bei den Lehrern gefunden. Das Lesebuch für ländliche Fortbildungsschüler für die Provinz Ostpreußen ist von dem Leiter der Fortbildungsschullehrgänge, Kreisschulinspektor H a e c k e l, und mir verfaßt worden. Wenn auch sicherlich nicht unbedingt Vorbildliches geschaffen ist, so doch mindestens Erwägenswertes.

Die Tätigkeit im Schulgarten kann über den Sommer die Verbindung zwischen Lehrer und Fortbildungsschüler aufrechterhalten. Die namentlich im Sommer betätigte Jugendpflege erfaßt — in der Regel mit dem Lehrer als Leiter — denselben Personenkreis. Besichtigungen am Sonntag lassen das Erlernte nicht ganz schwinden. Nach der günstigen Entwicklung der letzten Jahre ist nicht daran zu zweifeln, daß der landwirtschaftliche Arbeitgeber, der landwirtschaftliche Verein sich der Fortbildungsschule und Jugendpflege neben Lehrer und Geistlichem fördernd annehmen. So vorbereitet würde sich auch die ländliche Fortbildungsschule, der für schulentlassene Mädchen der Wanderhaushaltungskursus entspricht, als Vorstufe in die landwirtschaftliche Berufsorganisation eingliedern. Dann ist erst die landwirtschaftliche Berufsorganisation lückenlos.

Die übrigen Gebiete, die am Schluß des letzten Absatzes genannt sind, Kurse für ältere Landwirte, Landpflegerinnen, Wanderhaushaltungskurse, Gemeindepflege usf. übergehe ich, da sie Wohlfahrtspflege im engeren Sinne betreffen und allgemein bekannt sind. So dankenswert die in den letzten Jahren überall hervortretende Tätigkeit auf diesen Gebieten ist, so bedauerlich ist meines Erachtens die Zersplitterung, die in der Organisation besteht. Wenn auch die Inangriffnahme von den verschiedensten Seiten aus einen gewissen Wettbewerb und damit einen Anreiz auf möglichst gute Durchführung ausübt, so werden doch die Mittel zersplittert und wird doch immer wieder von Anfang an gebaut, während bei richtiger Zusammenfassung die bereits gewonnenen Erfahrungen als Grundsteine benutzt werden könnten.

Zu einer einheitlichen Zusammenfassung und erfolgreichen Durchführung aller dieser Aufgaben erachte ich, wie ich früher, zum Teil in Anlehnung an Beratungen des preußischen Landesökonomiekollegiums, in der ostpreußischen Landwirtschaftskammer ausführte, die Errichtung von provinziellen Zentralstellen für Landarbeiterwesen, wohl im Zusammenhang mit den Landwirtschaftskammern, aber doch selbständig, für notwendig.

Es hat vielleicht nicht nur geschichtliches Interesse, wenn ich diese, im einzelnen natürlich anfechtbare Darstellung mit dem Arbeitsgebiet beschließe, welches ich damals für diese Zentralstelle aufstellte. Wenn in der Einteilung es erscheinen mag, als ob Tätigkeitsgebiete, die bereits von einzelnen öffentlichen oder privaten Verbänden übernommen sind, diesen entrissen werden sollten, so bemerke ich, daß diese Gebiete der Vollständigkeit wegen mit eingeschlossen sind, um nur darauf hinzuweisen, daß eine planmäßige Zusammenarbeit mit den Verbänden geschehen soll. Wenn der Krieg nicht eingetreten wäre, würden wir auf diesem Gebiet weit mehr als bisher erzielt und — wie es unser stetes Bestreben war — die Maßnahmen für Landarbeiterwesen auch nach außen hin in die bevorzugte Stellung gerückt haben, an der sie in unserer stillen Arbeit stets gestanden haben.

Zentralstelle für Landarbeiterwesen.

1. Landwirtschaftliches Arbeitsnachweiswesen; landwirtschaftlicher Facharbeitsnachweis (Arbeitsnachweisverband, Bezirksarbeitsnachweise).
2. Zentralstelle der öffentlichen gemeinnützigen Rechtsauskunfteien und örtliche Rechtsauskunfteien.
3. Verband der Rindvieh-, Ziegen- und Schweineversicherungsvereine mit Rückversicherungsstelle (Ortsvereine).
4. Hauptstelle — Bezirksstellen für ländliche Wohlfahrtspflege (Zentralstelle und Kreisstellen, Vorträge- und Rednerverzeichnis, Vertrauensleute).
5. An- und Verkaufsstelle für Erzeugnisse ländlicher Heimarbeit (Organisation des Hausfleißes und ländlicher Heimarbeit, Wanderausstellung).
6. Arbeiterwohnungswesen (Pläne, Innenausstattung, Finanzberatung).
7. Landarbeiterwirtschaft (Hebung der Eigenwirtschaft: Vieh-, Ziegen-, Schaf-, Schweinezucht, Geflügelzucht, Kaninchenzucht, Bienenzucht, Gartenbau, Obstbau und Absatzorganisation; Prämiierung von Landarbeiterwirtschaften; Beratung angesiedelter Arbeiter).

8. Berufsorganisation (landwirtschaftliches Vereinswesen usf.).

9. Auskunftsstelle und Zentralstelle für Wanderhaushaltungskurse.

10. Auskunftsstelle für Gemeindepflege (Wanderausstellungen „Das deutsche Dorf", „Gute Bilder und gute Bücher auf das Land"; Beratung für Volksunterhaltungsabende — Programme, Stücke; Beratung für Gemeindehäuser — Pläne, Einrichtung, Finanzierung; Gemeindeschwester; Landpflegerin; Dorfarchiv, Dorfmuseum).

11. Auskunftsstelle für Hygiene (in Verbindung mit den betreffenden Vereinen).

12. Wohlfahrtspflege, Schule (Lehrerkurse; Seminarlehrerkurse; Seminaristenkurse; Fortbildungsschullehrerkurse).

13. Herausgabe von Zeitschriften. (Wohlfahrtspflege, Jugendpflege, Wegweiser, Flugblätter, Lehrbücher und Lesebücher für Fortbildungsschulen, Haushaltungsschulen.)

18.

Organisation und Entwicklung der Konsumgenossenschaften.

Von Dr. **August Müller,**

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Zentralverbandes Deutscher Konsumvereine in Hamburg, Mitglied des Vorstandes des Kriegsernährungsamtes, Berlin.

In den letzten Jahren hat sich in der sozialen Literatur der Gebrauch eingebürgert, von den verschiedenartigen Interessen der Hersteller und Verbraucher von Gütern mehr zu reden, als das noch vor einem Jahrzehnt der Fall war. Dabei werden die Konsumgenossenschaften als die Organisationen vorgeführt, die der Wahrnehmung des Konsumenteninteresses ihren Ursprung verdanken. Das ist zugleich wahr und falsch. Denn Nurkonsument ist das normale Wirtschaftssubjekt niemals; die da nicht säen und nicht ernten und doch ernährt werden, sind Schmarotzer, über die das Urteil einheitlich ist, und denen jedenfalls ein Recht zur Wahrnehmung ihrer besonderen Interessen nicht zugebilligt wird. Außerdem handelt es sich bei ihnen um Ausnahmen von der allgemeinen Regel, die im Wirtschaftssubjekt eine Persönlichkeit erblickt, die in irgendeiner Weise, direkt oder indirekt, am werteschaffenden Arbeitsprozeß — den Begriff im weitesten Sinne, unter Einschluß der Warenvermittlungstätigkeit genommen — beteiligt ist.

Gibt es keine Nichtsalskonsumenten, so kann es natürlich auch keine Organisationen geben, die lediglich Verbraucherinteressen wahrzunehmen haben. Und doch betont die Auffassung, die den Konsumgenossenschaften diese Aufgabe zuweist, etwas sehr Bedeutsames, zum Kern des Aufgabenkreises der Konsumgenossenschaften Führendes. Die Beschaffung des Sachgüterbedarfs, die der Zweck alles wirtschaftlichen Handelns ist, setzt zwar zweifellos voraus, daß zunächst gearbeitet, erzeugt, zum mindesten gesammelt oder gefangen wird. Unter bestimmten wirtschaftlichen Verhältnissen hängt aber die M e n g e der einem Wirtschaftssubjekt zur Verfügung stehenden Güter nicht nur davon ab, wie die Erzeugung organisiert ist, sondern auch davon, wie das Produzierte v e r t e i l t wird. Und insofern ist es richtig, in den Konsumgenossenschaften vor allem Organisationen zur Wahrnehmung von Verbraucherinteressen zu erblicken, als sie ihre Tätigkeit mit einer zweckmäßigeren Verteilung der Waren

beginnen. Aber sie bleiben dabei nicht stehen, greifen vielmehr bei Erfüllung ihres Zweckes auch bald auf das Gebiet der Produktion über.

Wie die Gewerkschaften und ähnliche Organisationen, so sind auch die Konsumgenossenschaften von Bedeutung nur für die breiten Volksmassen, für die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen, die auf eine möglichst sparsame Verwendung ihrer Einkünfte bedacht sein müssen. Sie wollen nicht das Nominaleinkommen des einzelnen Mitgliedes erhöhen, denn dazu bedarf es des gewerkschaftlichen Kampfes, zu dessen Führung Konsumgenossenschaften nicht geeignet sind. Ihre Tätigkeit hat vielmehr die Erhöhung des Realeinkommens zum Ziel durch sparsame Verwendung des Geldeinkommens. Oder anders ausgedrückt: sie wollen die Kaufkraft des Lohnes oder des Beamtengehaltes dadurch erhöhen, daß sie zunächst bei der Warenvermittlung, später auch bei der Warenerzeugung überflüssige Zwischenglieder ausschalten und dadurch die Waren verbilligen.

Die Entwicklungsgeschichte der Konsumvereine in allen Ländern zeigt, daß sie ihre Tätigkeit immer damit beginnen, den Weg, den das Gebrauchsgut aus der Werkstätte des Herstellers bis zur Wohnung des Verbrauchers zurücklegen muß, zu verkürzen. Denn alle Massengüter müssen sich ihre Abnehmer heutigentags erst suchen; sie werden nie auf Bestellung des letzten Verbrauchers angefertigt. Darauf ist es zurückzuführen, daß sich zwischen den Produzenten und den Konsumenten eine Menge von Zwischenhänden eingeschoben haben: Großhändler, Makler, Agenten, Kleinhändler und am Ende gar noch Hausierer, die natürlich ihre Arbeit nicht umsonst leisten. Das Entgelt für ihre Tätigkeit kommt im Warenpreis zum Ausdruck, der natürlich um so höher sein muß, je mehr Vermittlungstätigkeit zugleich mit dem Produktionspreis der Waren bezahlt werden muß. Da, wo eine Anzahl Familienväter zusammentreten, um Mehl, Kartoffeln, Zucker, Hülsenfrüchte und andere Waren nicht pfundweise beim Krämer, sondern zentnerweise beim Großhändler zu kaufen, ist ein Konsumverein entstanden. Man verfeinert später die Organisationsformen, greift auf immer weiter zurückliegende Glieder im Verteilungsprozeß zurück und stellt schließlich selbst die Waren her, aber das Prinzip konsumgenossenschaftlicher Tätigkeit bleibt das gleiche. Es ist zur Anwendung gebracht in dem Augenblick, in dem der Aufschlag, den der Krämer für seine Tätigkeit nimmt, dadurch für den Verbraucher aufgehoben worden ist, daß er den Krämer übergeht und beim Großhändler kauft.

Um nun dieses Prinzip zur Anwendung zu bringen, sind verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen: es muß im großen eingekauft werden, es muß bar gekauft und verkauft werden, es muß eine organisatorische Bin-

dung derjenigen stattfinden, die genossenschaftlich im großen einkaufen und im kleinen untereinander verteilen wollen. Die Praxis hat erwiesen, daß es am besten geht, wenn bei der Warenverteilung unter die Konsumgenossenschaftsmitglieder jedes von ihnen den üblichen Tagespreis entrichtet. Dadurch entsteht natürlich ein Überschuß, der am Schlusse des Geschäftsjahres verteilt wird, wobei die Warenentnahme den Verteilungsmaßstab abgibt. Die sogenannte Konsumvereinsdividende, die heute jedoch richtiger als Rückvergütung bezeichnet wird, hat hier ihren Ursprung. Da jedoch nur ein Teil der im Laufe des Geschäftsjahres erzielten Ersparnis verteilt wird, entsteht allmählich ein Genossenschaftsvermögen, das zur Errichtung eigener Genossenschaftsbetriebe Verwendung finden kann. Gewöhnlich entsteht zuerst eine Zentrale mit Bureauräumen und Warenlager. Bald wird eine Bäckerei, eine Schlächterei, eine Limonadenfabrik oder auch ein Betrieb, der andere Gebrauchsgüter als Nahrungsmittel anfertigt, angegliedert. Die Konsumgenossenschaft hat dann das Gebiet der Warenherstellung betreten, sie ist zur Eigenproduktion übergegangen.

Hand in Hand mit dieser Entwicklung geht die Zentralisation zunächst beim Einkauf, dann auch bei der Warenherstellung. So, wie sich eine Anzahl Familienväter vereinigen, um ihre Waren billiger einkaufen zu können, so treten mehrere Konsumvereine zusammen und gründen eine Gesellschaft, die für sie den gemeinsamen Einkauf zu erledigen hat. Man nennt diesen Konsumverein der Konsumvereine gemeinhin eine Großeinkaufsgesellschaft. Diese beginnt mit der Beschaffung von Waren durch den Handel. Da es sich bei ihr bald um Millionenwerte handelt, die sie zu vermitteln hat, ist der Vorteil dieser Einrichtung klar ersichtlich. Der Grundsatz der Barzahlung, der im Verkehr zwischen Genossenschaft und Großeinkaufsgesellschaft ebenso strikte eingehalten wird, wie im Verkehr zwischen Konsumverein und Einzelmitglied, setzt die Großeinkaufsgesellschaft in den Stand, auf Inanspruchnahme von Krediten zu verzichten. Sie ist ein prompter Zahler und ein Großabnehmer und muß daher entweder billiger liefern können als andere Zwischenhändler oder einen Gewinn erzielen — sofern auch sie zu Großhandelstagespreisen verkauft —, der dann gleichfalls zur Zahlung von Rückvergütungen oder zur Bildung eines Gesellschaftsvermögens Verwendung finden kann. Meistens ist beides der Fall. Die Abnehmer der Großeinkaufsgesellschaften, die stets nur Genossenschaften sind, erhalten auf ihre Warenbezüge eine Umsatzdividende, außerdem entsteht ein mit der Zeit gewöhnlich recht beträchtliches Gesellschaftsvermögen, das zur Errichtung von Produktivbetrieben für solche Güter Verwendung findet, die von der einzelnen Genossenschaft nicht hergestellt werden können, weil dazu der Bedarf zu gering ist. So werden die Bäcke-

reien von den Einzelgenossenschaften errichtet. Die Mühlen aber, die das Mehl herstellen, betreibt die Großeinkaufsgesellschaft. Seife, Teigwaren, Zigarren, Streichhölzer, Möbel, Schuhe, Kleider, Wäsche, chemische Produkte, alles das stellen die Großeinkaufsgesellschaften in modern eingerichteten Großbetrieben her, um es dann wieder an die Konsumgenossenschaften abzugeben. Dem Geldverkehr dient eine mit der Großeinkaufsgesellschaft verbundene Bank, eine Versicherungsabteilung erledigt die mannigfaltigen Versicherungsgeschäfte. Einzelne Großeinkaufsgesellschaften sind sogar schon zum Erwerb von Landgütern geschritten, also bei der Vergenossenschaftung der Urproduktion angelangt. Wird diese Entwicklung folgerichtig durchgeführt, so entsteht ein Organismus, der von der Urproduktion an, durch alle Zwischenstufen hindurch, bis zum gebrauchsfertigen Gut, unter Ausschluß aller profitsuchenden Zwischenhände die Produktion und die Verteilung vergesellschaftet. Die Träger des Ganzen sind die in den Konsumgenossenschaften zusammengeschlossenen Verbraucher, die sich so befreien von allerhand Tributen, die von Fabrikanten und Warenvermittlern ihnen unter anderen Umständen aufgebürdet worden wären. Dazu kommt, daß ein immer größer werdender Teil der organisierten Verbraucher in den eigenen Anstalten der Konsumgenossenschaften beschäftigt werden kann, also auch als Produzent der Notwendigkeit, sich in ein Abhängigkeitsverhältnis zu irgendeinem Unternehmer zu begeben, enthoben wird.

Wer genügend Phantasie besitzt, kann so an Hand der konsumgenossenschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten die kühnsten sozialen Zukunftsbilder entwerfen. Die praktischen Konsumgenossenschafter in Deutschland unterlassen das allerdings. Sie begnügen sich mit den unmittelbaren, praktischen Ergebnissen der Konsumgenossenschaftsbewegung und sind im übrigen der Meinung, die Anteilnahme der Konsumgenossenschaften am sozialen Umgestaltungsprozeß werde schon ganz von selbst ins richtige Geleise kommen, wenn sie nur immer bestrebt seien, das zu einer gegebenen Zeit mögliche Höchstmaß konsumgenossenschaftlicher Leistungsfähigkeit zu erzielen. Sind die Konsumgenossenschaften dazu berufen, eine der Formen zu bilden, in denen sich fortgeschrittene, soziale Vorstellungen und praktische Gestaltung des Wirtschaftslebens miteinander verschmelzen, so wird sich alles zu seiner Zeit schon finden. Bedarf die soziale Entwicklung der Konsumgenossenschaften nicht, so kann alles Streben, ihnen eine ausschlaggebende Rolle bei der zukünftigen Neuorientierung des sozialen Lebens zuzuschreiben, nichts ausrichten. Ein wenig Fatalismus ist im Hinblick auf das zukünftige Geschehen immer empfehlenswert. Die Konsumgenossenschafter können sich um so eher zu ihm bekennen, als ihrer Arbeit ein nicht geringer Gegenwartswert innewohnt.

Die Konsumgenossenschaften sind nicht, wie schon am Anfang dieses Artikels ausgeführt wurde, Organisationen, die lediglich ein reines Verbraucherinteresse, das losgelöst ist von aller Beziehung zur Warenerzeugung, wahrnehmen wollen. Ihre Aufgabe: Erhöhung der Kaufkraft des Einkommens, suchen sie vielmehr zu erreichen durch arbeitsersparende Organisationen auf dem Gebiete der Warenerzeugung und der Warenherstellung. Sie stellen sich dabei allerdings in den Dienst der breiten Volksmassen und treten in Gegensatz zu privatkapitalistischen Einrichtungen. Außerdem — und das ist der Punkt, der sie tatsächlich zu Konsumentenorganisationen stempelt und ihnen eine Sonderstellung gegenüber allen anderen Organisationsarten verleiht — nehmen sie ihren Ausgangspunkt beim Verbrauch des Wirtschaftssubjekts. Sie stellen erst den Bedarf ihrer Mitglieder fest und suchen diesen vermöge organisatorischer Einrichtungen so zweckentsprechend und wohlfeil wie möglich zu befriedigen. Bedarfsdeckungswirtschaft, das ist das, was die Konsumgenossenschaften von allem Anfang an getrieben haben. Dadurch treten sie in einen Gegensatz zu den unser Wirtschaftsleben beherrschenden Kräften, die nicht die Befriedigung eines vorhandenen Bedarfs, sondern die Erzielung eines Gewinns als ihr Ziel betrachten. Da für Waren, die kein Bedürfnis befriedigen, keine Absatzmöglichkeiten und damit auch keine Gewinnerzielungsmöglichkeiten bestehen, deckt ja schließlich auch der Privatunternehmer einen gewissen Bedarf, aber nur deshalb, weil nur auf diese Weise sein eigentliches Ziel, die Befriedigung seines Gewinnstrebens, erreichbar ist. Die Konsumgenossenschaft verkörpert also ein ganz anderes Prinzip als die Privatunternehmung, und zwar ein Prinzip, das einfach, logisch, wenn man will, sozialistisch ist, das keine Jagd nach Kunden, keine Krisen, keine Überproduktion, kurz alle die Störungen nicht kennt, die charakteristisch für die kapitalistische Gesellschaftsordnung sind. Natürlich wirken alle Unregelmäßigkeiten und alle Krisen, die den gesamten Gesellschaftsbau durchzittern, auch auf die Konsumgenossenschaften ein, denn sie sind ein Teil des Volksganzen, wirken in ihm, nicht neben ihm. Aber Krisenherde gibt es in der Konsumgenossenschaftsbewegung nicht, und die Ausdehnung der Grundsätze, von denen sie sich leiten läßt, auf unsere gesamte Warenherstellung und -verteilung, müßte manche der Störungen beseitigen, von denen unser Gesellschaftsbau periodisch heimgesucht wird.

Diese Art von sozialistischer Produktion und Distribution, die in den Konsumgenossenschaften betrieben wird, hat mehr als theoretische Bedeutung. Sie ist ein Gegengewicht gegen die von den Unternehmern geschaffenen Organisationen, die gleichfalls eine Art von Regelung der Produktion, eine Beseitigung von Störungsursachen aus dem kapitalistischen

Organismus erstreben, der Kartelle und Truste. Einen ähnlichen Weg, wie ihn die Konsumgenossenschaften gegangen sind bei ihrem Bestreben, für den Verbraucher ein Mindestmaß von Ausnutzung durch Erzeuger und Vermittler der Güter zu erzielen, haben die Unternehmer eingeschlagen; diese allerdings zu dem Zwecke, die Konsumenten in immer größere Abhängigkeit und Tributpflichtigkeit zu versetzen. Auch Kartelle und Truste regeln die Produktion und Verteilung der Waren. Auch sie scheiden überflüssige Zwischenglieder aus und beseitigen Händler und Agenten, damit sie die Waren unmittelbar aus den Produktionsstätten an die letzten Konsumenten bringen können. Auch sie heben den Preiskampf auf und beseitigen die Konkurrenz. Aber der Konsument hat nur Nachteile von dieser Aufhebung der Konkurrenz. Denn das ihm früher zugute kommende Mittel, mit dem die konkurrierenden Unternehmer ihren Waren den Markt zu erobern versuchten: die gegenseitige Preisunterbietung, hört jetzt auf. An ihre Stelle ist die Preisvereinbarung getreten, die in vielen Fällen eine Preisdiktatur geworden ist, immer aber dem Verbraucher den Zwang auferlegt, die vom Kartell vorgeschriebenen Preise zu zahlen. Gewiß darf die Kartellierung nicht lediglich von dem Gesichtspunkte aus beurteilt werden, daß sie in den meisten Fällen zu einer Erhöhung der Warenpreise geführt hat. Aber die Preisvereinbarung der Fabrikanten ruft geradezu nach einer Organisation der Verbraucher, weil diese nur dann den Gefahren, die für die Abnehmer der kartellierten Produkte bestehen, entgehen können, wenn sie dem Unternehmerkartell die organisierte Kaufkraft entgegenstellen. So wird die Konsumgenossenschaft zu einem Korrelat des Trusts; das Gegeneinanderwirken beider schafft erst einen gewissen Gleichgewichtszustand auf dem Markt und verhindert die Kartellherren an der Überspannung des Bogens, weil die allzu hart bedrängten Verbraucher auf dem Wege konsumgenossenschaftlicher Bedarfsbefriedigung sich selbst das beschaffen können, was ihnen die Preisdiktatur des Trusts unverhältnismäßig verteuert.

Zu diesem Wert der Konsumgenossenschaften als Gegenmittel gegen die Preisverabredungen der Produzenten treten andere Vorteile: Schutz gegen Warenverfälschungen, Erlösung aus der Schuldknechtschaft beim Krämer durch Förderung der Barzahlung, bequeme Ersparnismöglichkeiten durch Erzielung der Rückvergütung, volles Gewicht, gute Qualitäten zum Tagespreise, die Möglichkeit, andere soziale Einrichtungen: Sparkassen, Versicherungseinrichtungen, Wohnungsfürsorge, Bildungsmöglichkeiten u. dgl. m. mit den Konsumgenossenschaften zu verbinden; dann, da die Konsumgenossenschaften allgemein als Preisregulator auftreten, die Wirksamkeit über den Kreis ihrer Mitglieder und der von

ihnen geführten Waren hinaus und schließlich die durch die konsumgenossenschaftliche Tätigkeit geförderte Selbsthilfe und Selbstverantwortung.

Alles das macht die Konsumgenossenschaften zu wertvollen, sozialen Gebilden. Wie für so manche andere Organisationen, war auch für sie der Krieg eine Zeit der Prüfung, aber auch eine Zeit der Bewährung. Darüber ist nunmehr noch einiges mitzuteilen. Vorher aber muß kurz auf die Organisationsform und den Stand der Entwicklung der deutschen Konsumgenossenschaftsbewegung eingegangen werden.

Die deutsche Konsumgenossenschaftsbewegung hat zwei Wurzeln. Einmal haben auf ihre Entstehung die in Süddeutschland und der Schweiz in den Jahren 1846 und 1847 entstandenen Fruchtvereine eingewirkt, die in recht primitiver Form den Getreide- und Mehlbedarf der Bevölkerung in den damaligen Hungerjahren zu decken versuchten. Wichtiger ist aber die zweite Quelle der Bewegung, das in England entstandene und in Deutschland bewußt befolgte Beispiel. Viktor Aimée Huber, der auf seinen Reisen in England die berühmte Genossenschaft der Rochdaler Pioniere kennen gelernt hatte, bemühte sich, die englische Genossenschaftsbewegung nach Deutschland zu verpflanzen. Anfangs der fünfziger Jahre des vorigen Jahrhunderts sehen wir in Deutschland die ersten Konsumgenossenschaften am Werke, denen es jedoch noch an der notwendigen gesetzlichen Grundlage, an der auf der Erfahrung aufgebauten zweckmäßigen Organisationsform und an dem Vertrauen der Bevölkerung fehlte. Man tastete und experimentierte sehr viel. Schließlich bildete sich aber auch in Deutschland ein Typus der Genossenschaften heraus, der allmählich zu immer größerer Ausbreitung und immer erfolgreicherer Wirksamkeit gelangte.

In Süddeutschland wurden schon recht frühzeitig Versuche gemacht, eine eigene Verbandsorganisation der Konsumgenossenschaften zu schaffen. Diese Versuche mißglückten aber und anfangs der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts gehörten die meisten der bestehenden Konsumvereine dem Allgemeinen Verband deutscher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften an. Das Zusammenwirken der Konsumgenossenschaften mit Kreditgenossenschaften, Handwerkergenossenschaften und Genossenschaften anderer Art in einer gemeinschaftlichen Organisation ist für ihre Entwicklung jedoch nicht förderlich gewesen. Noch nachhaltiger wirkte der Umstand, daß Lassalle bei seiner Agitation den Konsumgenossenschaften jede Bedeutung absprach, dabei aber für die Errichtung von Produktivgenossenschaften eintrat und gerade in bezug auf diese Frage sehr heftige Auseinandersetzungen mit dem Gründer und Leiter des Allgemeinen Verbandes deutscher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossen-

schaften, mit Schulze-Delitzsch, führte. Die Lassallesche Agitation hielt die Arbeiter von den Konsumvereinen fern, und so vermochten diese es nicht zu einer nennenswerten Entwicklung zu bringen. Das änderte sich erst mit den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Allerhand Umstände, auf die näher einzugehen hier zu weit führen würde, bewirkten ein Erstarken der Konsumvereinsbewegung, namentlich in Sachsen, wo viele neue Konsumgenossenschaften gegründet wurden, aber auch in Mittel- und Süddeutschland, wo die schon seit Jahrzehnten bestehenden Konsumgenossenschaften ihre Umsatzziffern und Mitgliederzahlen stark vermehrten. Auch im Nordwesten Deutschlands kam die Bewegung allmählich in Fluß. Ältere und bereits bestehende Konsumvereine erweiterten ihr Wirkungsgebiet, neue traten in größerer Anzahl hinzu. Im Jahre 1892 gründeten sächsische Konsumgenossenschafter die heute noch in Hamburg bestehende Großeinkaufsgesellschaft deutscher Konsumvereine. Überall machte sich reges Leben und gesteigerte Unternehmungslust bei den vorhandenen und neugegründeten Konsumgenossenschaften bemerkbar. Da die Großeinkaufsgesellschaft deutscher Konsumvereine in Hamburg bald zur Herausgabe eines eigenen Organs geschritten war, fehlte es nunmehr auch den Konsumgenossenschaften nicht mehr an einer Zeitschrift, die vorwiegend konsumgenossenschaftliche Fragen behandelte.

Allmählich änderte sich auch die Beurteilung, die das Konsumgenossenschaftswesen bisher erfahren hatte. Der kleinbürgerliche Geist, der früher in ihnen geherrscht hatte, der nichts von gemeinschaftlichem Wareneinkauf, nichts von Erweiterung der Eigenproduktion und nichts von einer Betonung des allgemeinen, sozialen Wertes der Konsumgenossenschaften wissen wollte und diesen die Rolle eines erweiterten Kramladens zudachte, verschwand. Dafür trat an seine Stelle diejenige Auffassung vom Konsumgenossenschaftswesen, die in der Einleitung dieses Artikels dargelegt worden ist. Wiederum kamen aus England, wo bereits eine sehr starke Konsumgenossenschaftsbewegung mit zwei Großeinkaufsgesellschaften und vielen Eigenproduktivbetrieben bestand, allerhand Anregungen, die verstärkt wurden durch eine Studienreise deutscher Konsumgenossenschafter nach England, die von der Großeinkaufsgesellschaft veranlaßt worden war. Das führte schließlich zu Differenzen mit der Leitung des Allgemeinen Verbandes deutscher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, dem die meisten der bestehenden Konsumgenossenschaften angehörten. Einige Jahre lang diskutierte man auf den Genossenschaftstagen und in der Presse über den alten und den neuen Konsumgenossenschaftsgedanken, schließlich aber trat ein, was kaum zu verhindern war: die den Allgemeinen Verband beherrschenden Kredit- und Handwerkergenossenschaften, die

allerhand mittelständlerische Interessen verfolgten, schlossen auf dem Genossenschaftstag in Kreuznach im Jahre 1902 98 Genossenschaften samt ihrer Großeinkaufsgesellschaft aus. Das war das Signal zur Gründung einer besonderen Konsumgenossenschaftsorganisation, die im Jahre 1903 in Dresden erfolgte.

Seit der Kreuznacher Tagung gehören die Konsumgenossenschaften in Deutschland verschiedenen Verbänden an. Der größte, alle übrigen an Bedeutung weit überragende Verband, dem der entwicklungsfreudigste und arbeitseifrigste Teil der deutschen Konsumgenossenschaftsbewegung angehört, ist der Zentralverband deutscher Konsumvereine. Daneben sind noch eine größere Anzahl von Konsumgenossenschaften dem Allgemeinen Verband deutscher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften angeschlossen, und seit einigen Jahren besteht im Rheinland noch eine kleine Organisation von Konsumgenossenschaften, die sich zwar Reichsverband deutscher Konsumgenossenschaften nennt, aber nur in Westdeutschland einen nennenswerten Anhang aufweist und ihre Mitglieder in der Hauptsache aus Angehörigen der Zentrumspartei rekrutiert. Zahlreiche, allerdings meist kleinere Konsumgenossenschaften stehen außerdem außerhalb jeder Verbandszugehörigkeit. Man kann die in Deutschland überhaupt vorhandenen Konsumvereine auf 2400 annehmen. Eine alle Konsumgenossenschaften umfassende Statistik besteht nicht, man ist daher auf Schätzungen angewiesen. Von diesen gehören zum Zentralverband deutscher Konsumvereine 1114, zum Allgemeinen Verband deutscher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften 284, zum Reichsverband 185. Der Rest gehört keinen oder nur kleinen Verbänden an. Die Gesamtumsatzziffer aller Konsumgenossenschaften kann man auf etwa 900 Millionen Mark veranschlagen. Von diesem Umsatz entfällt auf den Zentralverband deutscher Konsumvereine eine Summe von 684 Millionen Mark. Wie man sieht, ist die überragendste Organisation der Zentralverband deutscher Konsumvereine. Die Entwicklungstendenz, die sich bei den ihm angeschlossenen Konsumgenossenschaften ausprägt, beherrscht zwar mehr oder minder auch die anderen vorhandenen Konsumgenossenschaften, die allesamt Fortschritte zu verzeichnen haben. Aber diese Fortschritte sind beim Zentralverband deutscher Konsumvereine am größten, er verfügt auch über die umfassendste Organisation, und der ganze Mechanismus konsumgenossenschaftlicher Arbeit ist bei ihm am vollkommensten ausgebildet. Wenn in den nachfolgenden Darlegungen nur noch der Zentralverband deutscher Konsumvereine behandelt wird, so findet dieses einesteils seine Berechtigung darin, daß er die entscheidende Verbraucherorganisation darstellt, anderseits aber ist diese Beschränkung auch deshalb notwendig, weil abschließende Ergebnisse über die Entwicklung der Konsumgenossen-

schaften für das Jahr 1915 bisher nur für den Zentralverband deutscher Konsumvereine vorliegen. Immerhin sollte nicht außer acht gelassen werden, daß die Entwicklungszüge, die bei der Betrachtung des Zentralverbandes deutscher Konsumvereine feststellbar sind, in etwas abgeschwächter Weise auch den Werdegang der anderen konsumgenossenschaftlichen Organisationen bedingen.

Der Umstand, daß in den Konsumgenossenschaften die Arbeiter die Mehrheit der Mitglieder bilden, die in ihrer Mehrheit wiederum der sozialdemokratischen Partei angehören, ferner die Entstehungsgeschichte des Zentralverbandes deutscher Konsumvereine haben es mit sich gebracht, daß man in der Presse und in der Literatur häufig die Bezeichnung „sozialdemokratische Konsumgenossenschaften" für diejenigen Konsumvereine verwendet findet, die im Zentralverband deutscher Konsumvereine zusammengeschlossen sind. Die Bezeichnung mag noch hingehen, sofern sie keinen anderen Zweck verfolgt, als den Unterschied zu betonen, der zweifellos zwischen dem Zentralverband deutscher Konsumvereine und anderen Genossenschaftsverbänden besteht. Sie ist aber irreführend und unterbliebe infolgedessen am besten, weil sie den Eindruck hervorzurufen geeignet ist, als sei der Zentralverband deutscher Konsumvereine tatsächlich eine Organisation, die irgendwelche Beziehungen zur Sozialdemokratie habe. Diese Auffassung ist falsch. Der Zentralverband deutscher Konsumvereine ist eine unpolitische, rein auf die Verfolgung ihrer wirtschaftlichen Ziele bedachte Organisation. In ihr wirken Angehörige aller Parteien friedlich miteinander. Es gibt zum Beispiel unter den verschiedenen Verbandsinstanzen nicht eine einzige, in welcher lediglich Angehörige einer Partei Sitz und Stimme haben. Die Parteimischung durchzieht den gesamten Verband von seinen untersten bis zu seinen höchsten Organen. Nach der politischen Gesinnung der einzelnen wird nicht gefragt. Die Verhältnisse haben es zwar mit sich gebracht, daß zu den freien Gewerkschaften recht enge Beziehungen entstanden sind, mit der sozialdemokratischen Partei hat der Zentralverband deutscher Konsumvereine aber keine anderen Berührungspunkte als mit anderen politischen Parteien. Im übrigen wird streng darauf geachtet, daß der Grundsatz der politischen Neutralität nicht verletzt wird, und die Vorgänge im sozialdemokratischen Lager haben den Entschluß, auch nach dem Kriege, wenn die Herrschaft des Burgfriedens vorüber ist, den Grundsatz der Neutralität in politischen Fragen aufrechtzuerhalten, nur noch bestärkt. Von 1 761 760 Mitgliedern von Konsumgenossenschaften des Zentralverbandes, über deren Berufszugehörigkeit im Jahre 1915 berichtet wurde, waren 97 955 oder 5,6 Prozent selbständige Gewerbetreibende, 72 447 oder 4,1 Prozent gehörten zur landwirtschaftlichen Bevölkerung, 66 910 oder 3,8 Prozent waren An-

gehörige der freien Berufe, Staats- oder Gemeindebeamte, 1 354 977 oder 76,9 Prozent gehörten zu den in gewerblichen Betrieben beschäftigten Personen und 169 469 oder 9,6 Prozent gaben keinen bestimmten Beruf an. Die Arbeiter in gewerblichen Betrieben stellen also den größten Anteil zu den Mitgliedern. Das ist aber nicht überraschend; wundern könnte man sich höchstens darüber, daß sie nur 76,9 Prozent der Mitglieder ausmachen. Jedenfalls aber kann allein auf diese Verhältnisse die Behauptung, der Zentralverband deutscher Konsumvereine sei eine sozialdemokratische Organisation, nicht begründet werden. Es kommt hierbei einzig und allein auf die Tätigkeit des Zentralverbandes an, und diese hält sich streng fern von allem, was Politik im eigentlichen Sinne des Wortes heißt.

Für die Entstehung der genossenschaftlichen Organisationen ist von Bedeutung eine Bestimmung des Genossenschaftsgesetzes geworden, die die Revisionspflicht der Genossenschaften vorschreibt, es diesen aber freistellt, sich durch den vom Registerrichter bestellten oder durch einen Verbandsrevisor revidieren zu lassen. Diese Vorschrift des Genossenschaftsgesetzes hatte die Entstehung besonderer Verbände zur Folge, deren Hauptzweck die Durchführung der Revisionspflicht war. Auf diesen Revisionsverbänden baut sich das genossenschaftliche Verbandswesen in Deutschland auf. Auch der Zentralverband deutscher Konsumvereine macht keine Ausnahme von dieser Regel. Sein ganzes Verbandsgebiet, das sich über das Deutsche Reich erstreckt, ist aufgeteilt in neun Revisionsverbände. Jeder dieser Revisionsverbände hat seinen eigenen Vorstand und je zwei Sekretäre, die die eigentlichen Verbandsgeschäfte führen. Die Konsumgenossenschaften erwerben die Mitgliedschaft beim Zentralverband durch Beitritt zu dem Revisionsverbande ihres Gebietes. Der Zentralverband repräsentiert die Gesamtbewegung, er gibt mehrere Zeitungen heraus, unterhält ein juristisches Bureau und hat die mehr ideellen Interessen der Konsumvereinsbewegung zu pflegen. Durch eine Personalunion, die in der Weise hergestellt ist, daß die Vorstandsmitglieder des Zentralverbandes auch zugleich Geschäftsführer der Verlagsgesellschaft deutscher Konsumvereine sind, ist dem Zentralverband die letztere angegliedert worden. Die Verlagsgesellschaft betreibt eine Druckerei, eine Papierwarenfabrik, sie hat ein großes kaufmännisches Kontor zu unterhalten und nimmt in einer besonderen Versicherungsabteilung die Interessen der Konsumvereinsmitglieder wahr. Eine Unterstützungskasse des Zentralverbandes deutscher Konsumvereine sichert die Zukunft der Angestellten und ihrer Familien, und zwar sowohl der einzelnen Konsumvereine als auch der Zentralinstanzen im Falle des Todes oder der Invalidität der Angestellten. Die wirt-

schaftliche Zentralorganisation, die den gemeinschaftlichen Einkauf und die Errichtung von Eigenproduktivbetrieben zu erledigen hat, ist die Großeinkaufsgesellschaft deutscher Konsumvereine mit dem Sitze in Hamburg.

So ergibt sich also für die deutsche Konsumgenossenschaftsbewegung folgendes Organisationsbild: Die Grundlage ist die Einzelgenossenschaft, ihr Zusammenschluß erfolgt zunächst bezirksweise in Revisionsverbänden. Die Revisionsverbände sind Unterabteilungen der Gesamtorganisation, des Zentralverbandes deutscher Konsumvereine. Ein Teil der gemeinsamen wirtschaftlichen Angelegenheiten der Konsumgenossenschaften, soweit es sich um Papierwaren und Druckerzeugnisse handelt, ist der Verlagsgesellschaft deutscher Konsumvereine übertragen. Für den gemeinschaftlichen Wareneinkauf hat die Großeinkaufsgesellschaft deutscher Konsumvereine zu sorgen. Die beiden letztgenannten wirtschaftlichen Organisationen sind als Gesellschaften mit beschränkter Haftung gegründet worden. Gesellschafter sind die einzelnen Konsumgenossenschaften. Die Großeinkaufsgesellschaft hat ihr Geschäftsgebiet, das ganze Deutsche Reich, aufgeteilt in 49 Einkaufsvereinigungen. Sie unterhält außerdem, neben ihrem Zentrallager in Hamburg, noch Inlandslager in Berlin, Düsseldorf, Erfurt, Gröba, Mannheim und Nürnberg. Die Einkaufsvereinigungen sind Zusammenkünfte benachbarter Konsumgenossenschaften, die zusammentreten zum Zwecke des gemeinschaftlichen Einkaufs; doch werden anläßlich dieser Zusammenkünfte oft auch allgemeine genossenschaftliche Fragen behandelt, weshalb diese Einkaufsvereinigungen eine über ihre eigentlichen Ziele hinausgehende Bedeutung erlangt haben und als Zwischenglied zwischen dem Revisionsverband und der Einzelgenossenschaft innerhalb der allgemeinen Organisation zu betrachten sind. Organe des Zentralverbandes sind der Vorstand und der allgemeine Genossenschaftstag, der jedes Jahr stattfindet; daneben besteht ein besonderes Organ, das Generalrat heißt und aus je zwölf Delegierten der einzelnen Revisionsverbände zusammengesetzt ist. Der Generalrat hat die dem Genossenschaftstag unterbreiteten Angelegenheiten vorzubereiten. Seine Bedeutung beruht darin, daß er ein Parlament von Sachverständigen darstellt, das den Vorstand bei seinen Arbeiten zu unterstützen hat. Eigentliches Kontrollorgan ist der Ausschuß des Zentralverbandes deutscher Konsumvereine, der aus fünfzehn Mitgliedern besteht. Die Revisionsverbände halten gleichfalls jedes Jahr eine Tagung ab, sie haben innerhalb ihres Bezirks bestimmte selbständige Aufgaben zu erfüllen, zugleich aber auch die Gesamtorganisation zu unterstützen. Auch in den Revisionsverbänden existiert ein Kontrollorgan des Vorstandes, ein Aufsichtsrat oder Ausschuß, die eigentlichen Geschäfte werden in den Verbänden von den Sekre-

tären erledigt. Die Verlagsgesellschaft und die Großeinkaufsgesellschaft beruhen auf der Mitgliedschaft der einzelnen Genossenschaften. Als Gesellschaften mit beschränkter Haftung verfügen sie natürlich über einen Aufsichtsrat, der ihre Tätigkeit zu kontrollieren hat. Die Generalversammlungen beider Tagungen werden im Anschluß an den allgemeinen Genossenschaftstag im Sommer jeden Jahres abgehalten. Die vorhin erwähnte Unterstützungskasse hat ihre besondere Verfassung. Ein zu diesem Zweck jedesmal aufs neue gewählter Delegiertenrat erfüllt die Aufgaben einer Generalversammlung, die jedoch nicht in jedem Jahre zusammenzutreten braucht.

Als im Jahre 1903 der Zentralverband deutscher Konsumvereine seinen ersten Genossenschaftstag in Dresden abhielt, waren ihm 685 Vereine angeschlossen, deren Zahl sich bis zum Jahre 1914 auf 1149 vermehrte. Die Mitgliederzahl betrug 1903 575 000, sie stieg auf 1 729 000 im Jahre 1914. In den Betrieben der Genossenschaften waren im Jahre 1903 7081 Personen beschäftigt, 1914 war diese Zahl gestiegen auf 30 522. Der erzielte Umsatz im eigenen Geschäft betrug im Jahre 1903 160 Millionen Mark, im Jahre 1914 665 Millionen Mark. Der Wert des Grundbesitzes stieg von 22 995 000 Mark im Jahre 1903 auf 119 318 000 Mark im Jahre 1914. Inventar und Maschinen hatten im Jahre 1903 einen Wert von 3 686 000 Mark, im Jahre 1914 einen Wert von 19 868 000 Mark. Das eigene Kapital der Genossenschaften betrug im Jahre 1903 17 766 000 Mark, im Jahre 1914 77 811 000 Mark. An Spareinlagen und Hausanteilen verfügten die Konsumgenossenschaften im Jahre 1903 über 9 018 000 Mark, im Jahre 1914 über 113 204 000 Mark. Die Hypotheken vermehrten sich in dem gleichen Zeitraume von 12 660 000 Mark auf 52 850 000 Mark.

In dieser Zusammenstellung der für die Konsumgenossenschaften charakteristischen Zahlen sind die Ergebnisse des ersten Geschäftsjahres und des Jahres 1914 einander gegenübergestellt. Sie verraten ein rapides Wachstum der gesamten Bewegung. Ein näheres Eindringen in die Statistik der Konsumgenossenschaften, das hier jedoch unterlassen wird, weil es zu weit führen würde, zeigt, daß dieses äußerliche Wachstum einer innerlichen Festigung und stärkeren Beteiligung des einzelnen Genossenschaftsmitgliedes an der Genossenschaftstätigkeit entspricht. In den Ergebnissen des Jahres 1914 ist die eigentliche Kriegszeit jedoch noch nicht enthalten, weil die meisten Konsumgenossenschaften ihr Geschäftsjahr bereits im Juli oder im Oktober schließen. Der Einfluß des Krieges auf die Konsumvereinsbewegung läßt sich erst ersehen aus einem Vergleich der Entwicklungszahlen für 1914 und für 1915. Nachstehend soll dieser Vergleich vorgenommen werden, wobei die Geschäftsergebnisse näher spezialisiert werden.

Die Gesamtstatistik des Zentralverbandes deutscher Konsumvereine umfaßt auch die Zentralorganisationen, das heißt die Großeinkaufsgesellschaft deutscher Konsumvereine und die Verlagsgesellschaft deutscher Konsumvereine und eine Anzahl Produktivgenossenschaften. Beide Zentralorganisationen machen aber nur Geschäfte mit den Konsumvereinen. Es sind also Doppelzählungen unvermeidbar, wenn man mit den Gesamtzahlen operiert. Das richtige ist, daß man die Statistik scheidet in die Geschäftsergebnisse der Konsumgenossenschaften, der Großeinkaufsgesellschaft und der Verlagsgesellschaft, erst dann ist es möglich, den zahlenmäßigen Effekt der Konsumgenossenschaftsarbeit richtig zu erfassen.

Bei der Konsumgenossenschaftsgruppe des Zentralverbandes hat sich von 1914 bis 1915 die Zahl der angeschlossenen Genossenschaften von 1109 auf 1079 vermindert. Diese Verminderung hat darin ihren Grund, daß seit einigen Jahren ein genossenschaftlicher Konzentrationsprozeß stattfindet dergestalt, daß benachbarte kleinere Konsumvereine sich einem größeren Konsumverein anschließen, oder durch Zusammenschluß verschiedener kleinerer Konsumgenossenschaften ein größeres, leistungsfähigeres genossenschaftliches Gebilde entsteht. Der Rückgang der Zahl der Konsumgenossenschaften bedeutet also eine Stärkung der Bewegung und nicht etwa das Gegenteil. Die Mitgliederziffer der berichtenden Konsumgenossenschaften stieg von 1 717 000 auf 1 849 000. Der Umsatz im eigenen Geschäft betrug im Jahre 1914 492 980 000 Mark, im Jahre 1915 493 569 000 Mark. Zu diesem Umsatz ist noch ein Umsatz von 20 363 000 Mark zu rechnen, der im sogenannten Lieferantengeschäft erzielt wurde. Unter Lieferantengeschäft verstehen die Konsumvereine die Käufe, die von einzelnen Mitgliedern in anderen Geschäften vorgenommen werden, mit denen die Konsumgenossenschaften besondere Verträge abgeschlossen haben, die den Konsumvereinsmitgliedern für solche Käufe einen bestimmten Rabatt einräumen. Von großer, wirtschaftlicher Bedeutung ist dieses Lieferantengeschäft jedoch nicht. Der Wert der in eigener Produktion hergestellten Waren stieg von 106 389 000 Mark im Jahre 1914, auf 120 070 000 Mark im Jahre 1915. Der Reinüberschuß, der 1914 24 960 000 Mark betrug, ging jedoch zurück auf 21 601 000 Mark. Der Wert von Inventar, Maschinen und Grundbesitz, das Genossenschaftskapital, die Spareinlagen und Hausanteile sowie die Hypotheken haben sich im Kriegsjahre in der üblichen Weise entwickelt. Charakteristisch an den eben wiedergegebenen Zahlen ist einmal die geringe Umsatzsteigerung, dann die Verminderung des Reingewinns und die starke Vermehrung des Wertes der selbstproduzierten Waren. Der Rückgang des Reingewinns hängt zusammen mit der Gestaltung der

Warenpreise. Die Konsumvereine waren während des Krieges mehr bemüht, niedrigere Preise einzuhalten, als größere Gewinne zu erzielen, und nahmen sogar einen Rückgang des Geschäftserträgnisses mit in den Kauf, um diesen Grundsatz durchführen zu können. Die Vermehrung der Mitgliederzahl entspricht ungefähr der üblichen. Es ist jedoch nicht außer acht zu lassen, daß durch die Einziehungen zum Kriegsdienst Mitglieder verloren gingen. Auf die Entwicklung der Umsatzziffer wirkt die Höhe der Warenpreise ein. Niedrige Warenpreise verringern die Umsatzsteigerung, Erhöhungen der Warenpreise kommen im stärkeren Anwachsen der Umsatzziffer zum Ausdruck, weil die Umsatzziffer ja stets den Geldausdruck der Waren erfaßt. Die im Kriege stattgefundenen Preiserhöhungen haben zweifellos ouf die Erhöhung der Umsatzziffer eingewirkt; wenn sie voll in Erscheinung getreten wären, müßte die geringe Umsatzvermehrung, in Geld ausgedrückt, einer tatsächlichen Umsatzverminderung entsprechen. So einfach liegen die Dinge jedoch nicht. Es ist nicht außer acht zu lassen, daß dem Steigen der Warenpreise der Wegfall zahlreicher Waren und die notgedrungene Einschränkung der Konsumvereinsmitglieder gegenüberstehen. Die Konsumvereinspraktiker nehmen an, daß die vorgenommenen Einschränkungen und der Wegfall zahlreicher Waren ungefähr ebensoviel ausmachen wie die Preissteigerungen, die bis zum Herbst des vorigen Jahres, also dem Zeitpunkt, an dem die Statistik abgeschlossen wurde, zu verzeichnen gewesen sind. Nach dieser Annahme würde also eine tatsächliche, wenn auch ziemlich geringfügige Umsatzvermehrung seitens der Konsumgenossenschaften des Zentralverbandes auch während des Krieges erzielt worden sein.

Anders als die Entwicklung der Konsumgenossenschaften verlief die Entwicklung der Großeinkaufsgesellschaft deutscher Konsumvereine. Sie hat zum erstenmal seit ihrem Bestehen eine Umsatzverminderung aufzuweisen. Von 1914 bis 1915 verringerte sich der Umsatz von 157 524 000 Mark auf 152 858 000 Mark. Dieser Umsatzrückgang ist leicht verständlich. Die während des Krieges vorgenommenen Eingriffe in den freien Handel, die im Interesse der Lebensmittelversorgung durch die Behörden vorgenommen wurden, schränkten das Tätigkeitsgebiet der Großeinkaufsgesellschaft ein. Massenartikel, die früher von der Großeinkaufsgesellschaft geführt wurden, wie Mehl, Getreide, Futtermittel, Reis, Hülsenfrüchte, Mühlenfabrikate und andere, sind dem Großhandel völlig entzogen worden und werden nunmehr nur noch durch behördliche Organisationen auf den Markt gebracht. Für andere Konsumartikel wurde eine Verteilungsregelung vorgenommen, die erhebliche Beschränkungen in der Lieferung an die Abnehmer mit sich brachte. Allein in den Artikeln Mehl, Getreide und Futtermittel beträgt

der Ausfall, den die Großeinkaufsgesellschaft erlitt, 27,5 Millionen Mark, an Reis, Hülsenfrüchten, Mandeln und Rosinen über 2 Millionen Mark, dazu kommt ein Minderumsatz von Petroleum im Werte von 3,25 Millionen Mark. Das sind also an diesen wenigen Artikeln rund 33 Millionen Mark Ausfall. Berücksichtigt man diese Verhältnisse, so bedeutet der tatsächliche Umsatzrückgang um knapp 5 Millionen Mark eigentlich eine Umsatzvermehrung, wenigstens in den Artikeln, mit denen die Großeinkaufsgesellschaft deutscher Konsumvereine im Jahre 1915 noch Handel treiben konnte. In den Produktivbetrieben der Großeinkaufsgesellschaft ist eine Umsatzvermehrung eingetreten. Insgesamt wurden Waren im Werte von 18 452 000 Mark erzeugt. Sämtliche Fabrikbetriebe: 2 Seifenfabriken, 3 Zigarrenfabriken, 1 Kautabakfabrik, 1 Kistenfabrik, 1 Mostrichfabrik und 1 Teigwarenfabrik haben, verglichen mit dem Vorjahre, Mehrumsätze erzielt, die zum Teil sogar ziemlich erheblich sind. Die Großeinkaufsgesellschaft betreibt auch eine eigene Bankabteilung, die gleichfalls sehr günstig, trotz des Krieges, gearbeitet hat, eine Erscheinung, die jedoch nicht auffällig ist, da auch die privaten Banken während des Krieges keine Einschränkung ihrer Umsätze erfahren haben. Sehr günstig ist der finanzielle Stand der Großeinkaufsgesellschaft. Sie erzielte einen Reingewinn von 1 759 000 Mark, der zum größten Teil den Reserven und verschiedenen Fonds zugeschrieben wird. Für den Stand der deutschen Konsumgenossenschaftsbewegung und zugleich auch für die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit Deutschlands charakteristisch ist die Tatsache, daß die Großeinkaufsgesellschaft deutscher Konsumvereine auf ihrer Generalversammlung im Jahre 1915 die Ausgabe einer Obligationsanleihe im Betrage von 5 Millionen Mark beschlossen hat, deren Erträgnisse zur Finanzierung von Produktivabteilungen bestimmt sind. Obgleich für diese Obligationsanleihe keinerlei besondere Propaganda gemacht wurde, und obgleich sie mit der Konkurrenz der Kriegsanleihen zu rechnen hatte, ist jetzt schon der gesamte Betrag bis auf einen geringen Rest von einigen hunderttausend Mark untergebracht. Die Zeichner der Obligationen sind zu einem Teil Konsumgenossenschaften, zu einem Teil aber auch Einzelpersonen, die ihre Ersparnisse in Obligationen der Großeinkaufsgesellschaft anlegten. Alles in allem kann gesagt werden, daß auch die Großeinkaufsgesellschaft das Kriegsjahr 1915 sehr gut überstanden hat. Daß die in früheren Jahren gewohnte stürmische Aufwärtsbewegung im Kriege nicht angedauert hat, wird niemand überraschen. Das, was sie erzielte, ist aber ein sprechender Beweis für die Gesundheit und Aktivität des wirtschaftlichen Zentralinstituts der deutschen Konsumgenossenschaften.

Über die Verlagsgesellschaft deutscher Konsumvereine ist nicht sehr viel zu sagen. Ihr Umsatz erfuhr einen geringen Rückgang von

4 222 000 Mark auf 3 856 000 Mark. Wenn man bedenkt, daß dieses Unternehmen eine Druckerei betreibt und mehrere Zeitungen herausgibt, deren Auflageziffer naturgemäß eine Verringerung, wenn auch nicht von erheblicher Bedeutung, erfuhr, wenn man ferner berücksichtigt, daß der Wert der abgeschlossenen Versicherungen aus verschiedenen Gründen einen Rückgang erleiden mußte, so wird man dieser geringfügigen Umsatzverminderung keine große Bedeutung beimessen können. Die meisten großen Privatdruckereien werden unter dem Einfluß des Krieges ganz andere Umsatzverminderungen erfahren haben, wie dieses Institut der deutschen Konsumgenossenschaften.

So kann also der Zentralverband deutscher Konsumvereine in seinem Rechenschaftsbericht, der über ein volles Kriegsjahr berichtet, eine Vermehrung des Mitgliederbestandes, eine geringfügige Umsatzvermehrung, aber eine ziemlich erhebliche Vermehrung des Wertes der in den eigenen Produktivstätten hergestellten Waren verzeichnen. Finanziell hat sich die Situation des Zentralverbandes während des Krieges verbessert, die Geschäftsguthaben und die Reserven haben eine sehr erhebliche Vermehrung erfahren, die ersteren um nahezu 2,5 Millionen, die letzteren um 7 Millionen. Die Anleihen und Spareinlagen sind um 6 Millionen, von 106 auf 112 Millionen Mark gestiegen, und das alles in einem Kriegsjahre, dessen wirtschaftliche Begleiterscheinungen gerade für die Konsumgenossenschaften von weittragender Bedeutung sind. Fürwahr ein glänzender Beweis der Widerstandsfähigkeit und der Vertrauenswürdigkeit der deutschen Konsumgenossenschaftsbewegung!

Die Konsumgenossenschaften haben das Vertrauen, das ihnen entgegengebracht wurde, aber auch verdient, und sie haben sich bemüht, es durch ihre Leistungen im Kriege zu rechtfertigen. Es sind insbesondere drei Aufgaben, die den Konsumvereinen durch den Kriegszustand erwachsen sind: sie hatten *möglichst viel Waren herbeizuschaffen*, sie hatten für eine den Verbraucherinteressen entsprechende *Preisgestaltung* Sorge zu tragen, und sie hatten eine *gerechte Verteilung* der vorhandenen Mengen in die Wege zu leiten. Bei der Herbeischaffung von Waren sind den Konsumgenossenschaften natürlich gewisse Grenzen gesetzt. Wenn Einfuhrverbote oder Ausfuhrverbote unserer Nachbarländer den Warenimport unmöglich machen, können auch die Konsumvereine keine Waren herbeischaffen. Nichtsdestoweniger haben die Konsumgenossenschaften nach Kriegsausbruch noch ganz erhebliche Mengen von Gütern aus dem Auslande eingeführt, namentlich unter Beihilfe ihrer Großeinkaufsgesellschaft. Als Beispiel dafür, um welche Warenmengen es sich handelt, mag hier mitgeteilt sein, daß bei der Beschlagnahme von Öl und Fett im Herbst des Jahres 1915 allein die Seifen-

fabrik der Großeinkaufsgesellschaft Vorräte abgab, zu deren Abtransport 55 Eisenbahnwaggons nötig waren. Gleich große Quanten werden wohl von keiner anderen Seifenfabrik im Reiche für die Zwecke des Kriegsausschusses für Öle und Fette zur Verfügung gestellt worden sein. Je mehr natürlich die behördliche Regelung der Lebensmittelversorgung fortschritt, desto geringer waren die Wirkungsmöglichkeiten für die Konsumgenossenschaften, das Quantum der verfügbaren Waren zu vermehren.

Bei der Preisgestaltung waren die Konsumgenossenschaften bemüht, so lange wie möglich niedrige Preise durchzuhalten. Der allgemeinen Preiserhöhung konnten natürlich die Konsumgenossenschaften sich nicht entziehen. Die Gründe, welche das Emporsteigen der Preiskurve bewirken, gelten auch für die Konsumgenossenschaften. Aber irgendwelche unzulässige Preiserhöhungen sind von keinem Konsumverein vorgenommen worden, um ganz davon zu schweigen, daß selbstverständlich jeder Preiswucher bei Konsumvereinen geradezu ein Ding der Unmöglichkeit ist. Die Konsumgenossenschaften müßten ja ihre eigenen Mitglieder bewuchern, und das lassen diese sich selbstverständlich nicht gefallen. Gerade in bezug auf die Preispolitik der Konsumvereine im Kriege sind sehr anerkennenswerte Worte von sehr beachtlicher Stelle geäußert worden, und wenn die Anerkennung, deren die Konsumvereine sich erfreuen, im Kriege ganz erheblich gestiegen ist, auch an Stellen, die früher dem Konsumvereinswesen ablehnend oder doch sehr kühl gegenüberstanden, so ist das in der Hauptsache darauf zurückzuführen, daß die Konsumvereine ihrer Aufgabe, preisregulierend zu wirken, in vorbildlicher Weise gerecht wurden.

In aller Erinnerung ist wohl noch die Panikstimmung, die sich weiter Verbraucherkreise bemächtigte, als der Krieg ausbrach. Ganz ist diese Stimmung während des Krieges nicht beseitigt worden. Die Klagen über das Einhamstern von Lebensmitteln bilden ja den sprechendsten Ausdruck dieser noch immer vorhandenen Neigung zum Eindecken aus Furcht, die Nahrungsmittelvorräte könnten einmal alle werden. Die ersten Organisationen, die diese Panikstimmung erfolgreich bekämpft haben, waren die Konsumvereine. Die Lebensmittelkarte, die uns heute immer vertrauter wird, ist schon im August 1914 von den Konsumgenossenschaften in Anwendung gebracht worden. Die Konsumgenossenschaften hatten Petroleumkarten, lange bevor die Gemeinden daran dachten, sie einzuführen. Das Einhamstern wurde von ihnen dadurch bekämpft, daß die abzunehmenden Quantitäten nach oben begrenzt und eine regelmäßige Kontrolle der Warenentnahme durchgeführt wurde. Daß alle diese Maßnahmen in der Hauptsache nur auf die Mitglieder der Konsumvereine Anwendung fanden, also nur einem Bruchteil der Be-

völkerung zugute kamen, ist zwar richtig, aber es vermindert nicht deren grundsätzliche Bedeutung. Vielleicht stände es besser um die Lebensmittelversorgung Deutschlands, wenn man dem von den Konsumgenossenschaften gegebenen Beispiel sofort gefolgt wäre, und nicht erst nach vielen Monaten Kriegsdauer. Übrigens haben auch die Konsumgenossenschaften über den Kreis ihrer Mitglieder hinaus wohltätig gewirkt. Ihr Vorhandensein hat in den ersten Kriegsmonaten den Verbrauchern Millionen erspart, weil ihre preisregulierende Tätigkeit Preistreibereien erschwerte, wenn nicht gar unmöglich machte. Im Laufe des Krieges haben auch die Konsumgenossenschaften in immer größerem Maße die Verteilung von Waren auch an Nichtmitglieder übernommen. In den vom Reich, den Bundesstaaten und den Gemeinden geschaffenen Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sind die Konsumgenossenschafter eifrige und erfolgreich wirkende Mitarbeiter und Sachverständige, über die man aus dem Munde zahlreicher städtischer und staatlicher Beamten Lob und Anerkennung hören kann. Auch das gehört zu dem Kapitel über die Kriegsleistungen der Konsumgenossenschaften.

So darf von den Konsumgenossenschaften, und das gilt nicht nur von den Konsumgenossenschaften, die im Zentralverband deutscher Konsumvereine zusammengeschlossen sind, sondern auch von den in anderen Verbänden zusammengeschlossenen, gesagt werden, daß sie ihre Widerstandskraft und Anpassungsfähigkeit durch die Leistungen erwiesen haben, die sie während des Krieges vollbrachten. Daß sie für die Kriegsanleihen mehrere Millionen Mark aufbrachten, daß sie dazu beitrugen, in der deutschen Arbeiterschaft jenen Geist hervorzurufen, der sich am 3. August 1914 in der historischen Reichstagssitzung so überraschend offenbarte, ist vielleicht ihr geringstes Verdienst. Denn auch ohne Konsumgenossenschaften wären die Kriegsanleihen gezeichnet worden, auch ohne Konsumgenossenschaften hätten die Arbeiter Deutschlands den richtigen Weg gefunden. Größer ist schon die Bedeutung der Konsumgenossenschaften für die Durchführung der wirtschaftlichen Kriegsmaßnahmen. Am höchsten sind die Konsumgenossenschaften aber einzuschätzen in Hinsicht auf die Zukunftsaufgaben, die dem deutschen Volke nach dem Kriege erwachsen. Die ungeheure Belastungsprobe, die der Krieg für das gesamte deutsche Wirtschaftsleben bedeutet, ist von den Konsumvereinen in einer Weise überstanden worden, die vor dem Kriege selbst der kühnste Optimist nicht für möglich gehalten hätte. Wenn es nun nach glücklicher Beendigung des Krieges sich darum handeln wird, das deutsche Wirtschaftsleben neu aufzubauen und alle die sozialen Maßnahmen zu treffen, die aus den veränderten Verhältnissen heraus notwendig sind, so können die Konsumgenossenschaften hierbei eine bedeutsame Rolle spielen. Sobald werden

die Preise unserer Bedarfsartikel das vor dem Kriege gewohnte Niveau nicht erreichen. Bei der Anpassung des Einkommens an diese gestiegenen Preise wird man nicht alles auf Erhöhung des Geldeinkommens abladen können, auch die Erhöhung der Kaufkraft des Geldes durch sparsamere Warenvermittlung wird dabei eine große Rolle spielen. Das ist das ureigenste Tätigkeitsfeld der Konsumgenossenschaften. Darüber hinaus wird sich aber eine Neuorientierung unseres Wirtschaftslebens als notwendig erweisen, die den sozialen Gesichtspunkt mehr zur Geltung bringt als in den Zeiten vor dem Kriege. Auch dabei wird man der Mitwirkung der Konsumgenossenschaften nicht entraten können. Der Umstand, daß sie mit allen Kennzeichen blühender Kraft und robuster Gesundheit die schwierigen Zeiten des Krieges überstanden haben, gibt ihnen ein Anrecht darauf, daß man sie auch zur Mitwirkung beruft, wenn es sich darum handelt, für das innere soziale Leben des deutschen Volkes die Schlußfolgerungen aus seinen bewunderungswürdigen Leistungen während des Weltkrieges zu ziehen.

19.

Staatsbürgerliche Erziehung.

Von **D. Friedrich Niebergall,**
Professor der Theologie in Heidelberg.

I.

Wenn es sich schon sonst des öftern empfiehlt, die Voraussetzungen eines Gedankengangs gleich im Anfang zu bezeichnen, anstatt sie erraten zu lassen oder mühsam in der Aussprache erst zu gewinnen, so ist das erst recht bei jeder Erörterung über Fragen der Erziehung der Fall, die von bestimmten Zuständen aus, gewisse Ziele für die Arbeit der Menschenbildung ins Auge fassen heißen. Unsere erste Voraussetzung ist diese: schwankt beständig der Pendel des geistig-geschichtlichen Lebens zwischen dem einseitig betonten Gemeinschaftsleben und dem ebenso einseitig im Gegensatz dazu gefaßten Persönlichkeitsleben hin und her, so treten wir voraussichtlich in der nächsten Zukunft, besonders unter dem Einfluß des Krieges, in eine Zeit ein, die wieder die Gemeinschaft und zwar noch stärker betonen wird, als dies in den letzten Jahrzehnten schon der Fall war. Und das ist recht so. Zwar wird sich dabei sicher die Aufgabe ergeben, aller naiven und bewußten Betonung solcher Gemeinschaft gegenüber, das Recht der Persönlichkeit nicht verkümmern zu lassen, wie ja auch stets, gemäß dem uralten geschichtlich-geistigen Gesetze der Reaktion, der Drang zur Gemeinschaft im Zeitalter des Personalismus nicht gefehlt hat. Aber es scheint, daß wir uns größere Sorge um den Ausbau der Gemeinschaft als um die Hut der Persönlichkeit machen müssen; denn deren Recht und deren Kraft, sich durchzusetzen, ist immer noch größer als der Drang und die Kraft zur Gemeinschaft. Immerhin sei nicht vergessen, innerhalb unserer Fürsprache für die Gemeinschaft auch das Recht der Persönlichkeit zu behaupten, wie ja immer die ruhigere Arbeit der Reflexion die Synthese zwischen den stürmisch vertretenen Ansprüchen leidenschaftlicher Gegensätze zu suchen hat. Das ganze Erlebnis des Krieges, das Licht, das von ihm aus in die Vergangenheit und auch schon in die Zukunft fällt, läßt uns unter diesen Gemeinschaften keiner mehr Aufmerksamkeit zuwenden als dem S t a a t. Dieser zwingt uns, über die Enge der Familie mit unseren Gedanken und Interessen hinauszugehen, aber vor dem letzten Schritt zur allumfassenden Gemeinschaft der Menschheit haltzumachen.

Denn all die unendlichen Opfer, die die Familie dem Staat gebracht hat, beweisen durch die Tatsache selber, daß er uns wertvoller sein muß als sie; ebenso freilich bezeugt auch der Krieg selber mit dem in vielen Jahrzehnten nicht auszulöschenden Haß, den er zwischen die Völker gesät hat, daß an eine über die Staaten hinausgreifende Gemeinschaft noch lange nicht zu denken ist. Darum fußen wir in dieser Gemeinschaft des Staates und finden in ihm das hohe Gut, das unsere Begeisterung speist, ebenso wie das hohe Ziel, das unsere Arbeit anspornt.

Allein es bedarf noch der genaueren Herausstellung dessen, was wir mit dem Staate meinen, soweit er in Betracht kommt als Gegenstand einer Erörterung über staatsbürgerliche Erziehung. Unter den Bezeichnungen, die uns als verwandt sofort einfallen werden, unterscheidet sich der Begriff Staat zuerst einmal von dem des Volkes. Unter diesem verstehen wir die Gemeinschaft von Menschen desselben Stammes, die als Ergebnis natürlicher Entwicklung in einem Lande zusammenwohnen und durch alles, was man mit einem kühnen Ausdruck das Blut nennt, miteinander verbunden sind. Im Unterschied davon ist die Nation ein geistig-geschichtliches Gebilde; nicht nur umfaßt sie auch Teile fremdstämmischer Bevölkerung, sondern vor allem bezeichnet sie das geistige Gepräge, das, durch die geschichtliche Entwicklung entstanden, dem ganzen Leben des Volkes sein Merkmal gibt. Nation bezeichnet die geistige Gesamtperson, wie sie sich ausdrückt in der Sprache, in der Kleidung, in Brauch und Sitte, in den Formen der Arbeit in Stadt und Land, in Bauwerken und im ganzen Stil des Lebens, wie sie dann jedem einzelnen Glied des Volkes als sein Erbteil und als unbewußte Grundlage seines Lebens und Denkens entgegengebracht wird. Kultur, auch eine Bezeichnung für geschichtlich gewordenes und errungenes Gut, bezeichnet ganz besonders die Ausprägung des höheren Geisteslebens in Sittlichkeit, nicht bloß Sitte, in Kunst, nicht bloß in Volkskunst, in planmäßigem Denken, nicht bloß in volkstümlicher Weisheit, also geistige Besitztümer, wie sie, der ganzen Menschheit eigen, innerhalb des Volkes eine besondere nationale Ausprägung erhalten. Mit dem Wort Gesellschaft sei die Arbeit eines Volkes bezeichnet, die sein wirtschaftliches Leben ausmacht, also seine nationale Ökonomie im Unterschied von dem wirtschaftlichen Leben der Familie und dem der Menschheit. — All diesen Begriffen gegenüber hat der des Staates seine besondere Geltung. Der Staat ist eine politische Größe: er ist Herrschaft mit Macht und Zwangsgewalt, und zwar von selbständiger Gewalt. Er ist die herrschaftliche Organisation eines seßhaften Volkes, die sich in der Tätigkeit der Gesetzgebung, des Gerichtes und der Verwaltung äußert. Land, Leute und Macht, diese aber im Sinn der Herrschergewalt, sind, mit wenig Worten ausgedrückt, seine Kenn-

zeichen. Sinn, Geist und Zweck dieser Gewalt liegt in dem Leben des Rechts und der Macht einer Nation, dazu auch in ihrer Wohlfahrt und in ihrer Kultur. Er ist das höchste Organ im Volke, das den Anstoß zu seiner Betätigung auf seinen wichtigsten Lebensgebieten zu geben hat. Er soll „die sittlich-selbständigen und die freien Kräfte der ihm unterworfenen Personen und Gruppen entfalten und die in der Nation schlummernden, nach Stämmen und Individuen ganz verschiedenartigen kulturbildenden Anlagen zu ihrer höchsten Wirksamkeit bringen". So ist er das Subjekt des Ganzen, das wir von seinen verschiedenen Seiten aus beschrieben haben, freilich mehr der Lebenswille, der es erfüllt und alle seine Tätigkeiten in Schwung erhält. Daneben haben wir noch einen anderen Ausdruck, mit dem wir dieses Ganze bezeichnen: Vaterland sagen wir und meinen damit alles, was uns an ihm teuer und wert, hoch und groß erscheint, von dem heimatlichen Boden mit Wäldern und Feldern, Bergen und Seen an bis zum deutschen Lied und der deutschen Geistesart, und bis hinauf zu allem, was deutsche Macht und deutsche Größe ausmacht. Jenes Ganze ist uns Vaterland, wenn wir uns seiner freuen oder mit ihm leiden, wenn wir also mit unserem Gemüte zu ihm Stellung nehmen; dem Vaterlande singen wir und opfern wir, dem Vaterland gehört unser Herz und Leben, zumal in großen Zeiten und an Festtagen. Der Staat dagegen ist ein harter Geselle; ihm erklingen keine Lieder, und ihm liegt auch nichts an unserer Freudigkeit; vielmehr fordert er und erzwingt, weswegen wir ihm mit Achtung und Gehorsam zu begegnen haben, wenn wir in den Geschäften und Pflichten des Alltags mit ihm zusammenkommen. Ist das Vaterland jenes Ganze mit dem Gemüt erfaßt, so der Staat dasselbe mit dem Willen. Der Gefahren, die in Vergleichen liegen, wohlbewußt, könnte man sogar sagen: wie das Volk die natürlich-leibliche Grundlage an jenem Ganzen, die Nation den geschichtlich gewordenen geistigen Charakter, die Kultur den höheren geistigen Erwerb, die Gesellschaft seine Arbeit bezeichnet, so bezeichnet das Vaterland sein bis in die Naturgrundlagen hinunterreichendes Gemüt, aber der Staat den das Ganze tragenden und erhaltenden Ichwillen, in dem sich der Selbsterhaltungstrieb jener Gesamtpersönlichkeit bewußt geworden ist. Immer unter der Voraussetzung, daß damit keine metaphysische Aussage, sondern nur ein Vergleich zum Ausdruck gebracht werden soll, gelte der Staat als das alle Glieder und alle Entwicklungszeiten dieses Ganzen einheitlich durchwaltende und verbindende Agens, das von ihm unterschieden und mit ihm verbunden, wie das Einzel-Ich mit der Person, in ihm und von ihm und für es lebt, so daß das Ende des einen auch das des anderen zur Folge hat. Wie dies Einzel-Ich ist auch dieses Gesamt-Ich gleichsam von jeher da; immer kommt eine Staatsform von der anderen

und wandelt sich in eine andere. Wir haben noch nicht zugesehen, wie eine in generatio aequivoca entsteht oder gemacht wird.

Änderungen und Wandlungen der Staatsform sind natürlich immer im Gang als Anpassung an neue Verhältnisse. Keine Änderung springt mehr in die Augen oder ist für uns wichtiger als jene, die den Übergang aus der absoluten Form des Staatslebens in die konstitutionelle bezeichnet. Staat ist nun nicht mehr bloß Obrigkeit oder Regierung, was er lange genug war, während alle anderen im Volk bloß Untertanen mit den bekannten Qualitäten bleiben mußten. Nun der Staat konstitutionell geworden ist, macht sich in dem Ichwillen, im Bilde zu bleiben, die Gesamtpersönlichkeit geltend, freilich nicht ohne daß dieser doch dem einzelnen Glied oder Atom gegenüber seine Unterschiedenheit und Selbständigkeit bewahrt. Aber in gewissem Sinn ist nun alles Staat, wenn auch der Einzelne, wie Carlyle spottet, nur den hunderttausendsten Teil eines Parlamentsgliedes für sich beanspruchen kann. Aber immer ist nun der Einzelne als Staatsbürger und nicht mehr als Untertan am Ganzen beteiligt, und das heißt, nicht mehr nur als Gegenstand, sondern auch als mittelbarer Träger der Staatsgewalt.

II.

Ist in dieser grundsätzlichen Erörterung das Ziel einer jeden staatsbürgerlichen Erziehung im allgemeinen umschrieben, wie sie sowohl das Ganze überhaupt als auch das im engeren Sinn staatliche Leben im besonderen im Auge haben muß, so bedarf es nun einer kurzen Darstellung der Menschen, die Gegenstand dieser Erziehung sein sollen. Dabei ist nicht nur an die Jugend, sondern auch an das Alter gedacht, und zwar an dieses nicht nur insofern, als es einmal die Früchte der erziehlichen Arbeit an der Jugend zeigen, sondern auch soweit es unmittelbar Gegenstand solcher erziehlicher Arbeit, natürlich mit anderen Mitteln, sein soll. Besonders sollen nicht nur die Menschen in Betracht gezogen werden, die trotz ihrer staatsbürgerlichen Würde im wesentlichen doch Gegenstand staatlichen Handelns sind, sondern vor allem die Träger dieses selber, also die Beamtenschaft im weitesten Sinn. Bei dieser Übersicht kann es sich nur um kurze Andeutungen handeln. Richtungen im geistigen und im seelischen Leben der Menschen sollen knapp erwähnt werden, die jener Einwirkung erziehlichen Art bedürfen. Indem wir sie im Anschluß an unsere beiden vorhin gewonnenen Begriffe vom Staat und vom Staatsbürger aufzählen, gewinnen wir etwas Ordnung, mögen wir diese auch mit einer mehr schablonenhaften Erkenntnis bezahlen müssen.

Grundsätzliche und durch Gedanken gestützte Abneigung oder Gleichgültigkeit gegen den Staat findet man überall, wo hoher Idealismus,

mit seinen Schranken unzufrieden, von einem Reich der Menschheit träumt. Ob es nun ein umfassendes kirchliches Ideal ist, vor dem der Staat als der Racker mit Steuerzetteln und Kanonen, oder ob es ein großes wirtschaftliches Ganzes ist, vor dem der gegenwärtige Staat als die geordnete Ausbeutung der Masse durch wenige erscheint; ob der Traum den Vereinigten Staaten Europas gilt, die das Elend des Krieges ausschließen und höchsten sittlichen Zielen der Humanität und Kultur zustreben — immer steht der Staat im Sinn der Sammlung und Ordnung des einzelnen Volkes im Wege. Oder es ist umgekehrt der grundsätzliche Rückzug auf die Einzelpersönlichkeit, die den Sinn ihm gegenüber nicht hold werden läßt; ästhetische oder sittliche Kultur macht stets gleichgültig gegen die Masse und gegen den harten Willen im Staat, der die geliebte freie Bewegung der Persönlichkeit stört und hindert. Gern hüllt sich diese Abneigung in das Gewand der Begeisterung für englische und französische Freiheitsideale, die wirklich eine Antwort auf die Frage sind, wie es einzurichten ist, daß der Einzelne möglichst wenig von dem Störenfried Staat belästigt werde; dabei wird nur vergessen, daß diese meine Freiheit anderen weniger genehm ist, die ich ausbeuten und von deren Unterstützung ich mich zurückhalten darf, ebenso wie übersehen wird, daß solche Freiheit zumeist die rücksichtslosesten Selbstlinge an die Spitze des Volkes gelangen läßt. Wir Deutsche hatten immer, statt des Absolutismus in jenen Ländern, der über eine Revolution zu jener Willkür führte, eine Gemeinfreiheit, die sich in einem unausrottbaren Grundsinn für das Ganze immer noch bewährt.

Diesem Idealismus steht auf der entgegengesetzten Seite ein sehr praktischer und realistischer Egoismus als Wurzel ähnlicher Gleichgültigkeit gegenüber. Ob es nun der Bauer ist, der im alten Mißtrauen gegen die Obrigkeit sein Getreide verfüttert oder geringer angibt; oder die Dame, die durchaus den Bezug französischer Toilette auch im Kriege nicht aufgeben will; oder der Kommerzienrat, der seinen Titel und viel Strafgeld verliert, weil er sein Einkommen zu niedrig angegeben — es ist immer dieselbe selbstsüchtige Gesinnung von Menschen, die sich nur um sich selbst drehen, aber nie an andere, geschweige denn an das Ganze denken können. Oder man sucht gleich auch den Staat für die eigenen Vorteile anzuspannen. Dabei ist es ganz gleich, ob dies der Streber tut, der vor allem an die Staatskrippe will, um dann faul seine Stunden abzusitzen; oder der Ehrgeizige, den es nach Orden und Ehren gelüstet; oder der Lieferant im Frieden und im Kriege; oder ob es die wirtschaftliche Gruppe der Agrarier oder der Großindustrie ist; oder ob das Proletariat endlich einmal die Macht für sich gewinnen will — immer wird diese erweiterte Selbstsucht das große Ganze statt als Zweck nur als Mittel zu

benutzen suchen. Gern hüllt sich diese Gesinnung auch in das Festgewand eines bier- und weinseligen Scheinidealismus und Hurrapatriotismus, um desto besser ihre Absichten verbergen zu können.

Liegt es in diesen Fällen an der Gesinnung, so in anderen an der Einsicht. Guter vaterländischer Sinn liebt oft genug eine Politik der Gefühle, sei es die der rasch entschlußfähigen Begeisterung, die die kühnsten Maßregeln für die einzig wahren hält, oder die der stets bänglichen Vorsicht und Furcht, die allen ihre eigene Schwarzseherei einimpfen will. Der Krieg hat uns gezeigt, wie nötig wir eine politische Erziehung haben, die uns lehrt, fern von französischer Stimmungspolitik, mit englischer Kühle und Sicherheit, ohne englische Skrupellosigkeit und Heuchelei, vor allem einmal das weitgefaßte Wohl des Vaterlandes, das immer mit sittlichen Grundsätzen zusammengeht, ins Auge zu fassen.

Staatsfeindliche Gesinnung den anderen Staatsbürgern gegenüber ist überall, wo nicht bedacht wird, daß der Staat allen Stämmen, Volksklassen, Bekenntnissen, Parteien und wirtschaftlichen Gruppen dienen und dafür ihre Kraft beanspruchen soll. Unausrottbar sind die Ansichten oder Instinkte, als ob der Staat vor allem der herrschenden Gruppe zur Verfügung stünde, als ob sich ein Träger der Staatsgewalt eben als solcher gegen die anderen erlauben dürfe, was er will. Es ist nicht zu sagen, wie tief sich die Verbitterung in die Seele des Volkes eingefressen hat, dem jahrzehntelang die Staatsgewalt als gegen die arbeitenden Stände gerichtet erscheinen mußte. Ist auch an den oberen Spitzen die Erkenntnis durchgedrungen, daß die soziale Frage in der Aufgabe besteht, das Proletariat dem Ganzen einzugliedern, so lebt doch noch in dem wackeren, aber beschränkten Sinn von mittleren und niederen Beamten das alte Wort von den Reichs- und Staatsfeinden fort. Wieder ist es nicht zu sagen, wie der hochfahrende und rohe Ton in Schreibstuben und im Kasernenhof dem Sinn für den Staat geschadet hat; nur angedeutet werde, daß unendlich viel Verbitterung infolge von tausend Ungerechtigkeiten und Ausbrüchen einer sich gehen lassenden Roheit aus dem Felde zurückkehren wird. Ist es die Unart aller Unbildung, aber auch jeder Leidenschaft, Einzelerfahrungen zu verallgemeinern und das Ganze büßen zu lassen, was seine Träger verbrochen haben, so ist viel Haß gegen den Staat die Folge des Verhaltens von beschränkten und brutalen Menschen, die im Staatssold und im Staatskleid die eigentlichen Staatsfeinde genannt werden müssen.

Es sei nur angedeutet, wie sich in diesen Erscheinungen allgemein menschliche mit geschichtlich entstandenen und im bekannten Rückschlag geschichtlicher Entwicklung wirkenden Beweggründen und Ursachen mischen. Es bedarf großer Mühe, um der Gesinnung, der Einsicht den Weg zu

weisen, der zu einer Förderung des Staatswesens gereicht, die es so weit über die schlechte Wirklichkeit dem Ideal entgegenführt, als es überhaupt in menschlichen Verhältnissen möglich ist, Schritt vor Schritt Wirklichkeit und Ideal einander anzunähern.

III.

Natürlich gibt es neben diesen Bestandteilen des Volkslebens auch erfreulichere Erscheinungen voll von Achtung und Gehorsam gegen die Gesetze des staatlichen Lebens. Allein auch sie bedürfen noch mannigfach der Bestärkung und Vertiefung ihrer Gesinnung und Einsicht, wie bei jenen anderen Sinn und Verständnis für das staatliche Leben des Ganzen erst noch zu wecken und anzuregen sind. Es verlohnt sich der Mühe, die allgemeine Erziehungslehre zu befragen, wie sie es überhaupt anfängt, Sinn und Verständnis zu erwecken und zu pflegen, damit wir jene besondere Aufgabe auf den festeren Grund einer auf Erfahrung und Nachdenken beruhenden Erkenntnis stellen können.

Wenn wir die Aufgabe, ein paar hierher gehörige Grundsätze der Erziehungslehre zusammenzustellen, durch eine kurze geschichtliche Übersicht anzufassen versuchen, so wird uns das allerlei wichtige Erkenntnisse abwerfen, die zur Beurteilung gegenwärtiger Bemühungen um staatsbürgerliche Erziehung und zur Anbahnung von neuen von Bedeutung werden sollen. Wenn es sich hierbei nur um ganz knappe schematische Andeutungen handeln kann, so sei es gestattet, die aufeinander folgenden Stufen der Erziehungslehre und Erziehungsarbeit ganz äußerlich mit dem Namen des Organs zu kennzeichnen, das als das wichtigste Eingangstor für bildende Einflüsse erziehlicher und unterrichtlicher Art in die Seele des Zöglings galt. Es bezeichnet dabei die Benutzung des Ohrs, als eines Weges in den Geist, eine Weise, die man im ganzen mittelalterlich nennen kann, wenn sich auch diese Weise zeitlich bis in die Gegenwart hinein erstreckt. Inhalt und Form der Einwirkung wird am einfachsten dabei mit dem Wort „Überlieferung" oder noch besser „Tradition" gekennzeichnet: Erkenntnisse über Welt und Leben werden von den großen Autoritäten der Vergangenheit übernommen und dann auf dem Weg über Mund und Ohr weitergegeben. Die Methode besteht dabei in einfachem Vor- und Nachsprechen, in Mitteilen und Lernenlassen, in Aufsagen und Wiederholen, bis die Stoffe sitzen. Auf die Formung dieser Stoffe wird kein besonderer Wert gelegt; man beläßt sie in all ihrer gedanklichen und abstrakten Weise, weil man darauf vertraut, daß sie sich vom Ohr ins Gedächtnis und von diesem in das Verständnis und auch in den Willen weiterarbeiten werden. Man kann diese Weise die autoritäre nennen, weil sie damit zufrieden ist, Gedanken von Autoritäten autoritär mitzuteilen,

einerlei wie groß eigenes Interesse und eigenes Verständnis der Schüler ist. Wie sich überall ein, wenn auch kaum merkbarer Zusammenhang der erziehlichen Lehre und Arbeit mit der Kultur und der politischen Verfassung einer Zeit feststellen läßt, so gehört auch diese Methode in das Mittelalter hinein, wobei diese Bezeichnung nicht nur eine Zeit, sondern auch eine Art angeben soll.

Das große Erwachen der Erziehungslehre beginnt, als im 16. und 17. Jahrhundert langsam das Mittelalter in jeder Beziehung zurückzutreten anfing. Das geschah, als man sich unter dem Einfluß der Entdeckungen und Erfindungen mehr der Welt und der Natur zuwandte. Nun wurde das Auge das entscheidende Organ, wenn man davon absieht, daß es auch zum Lesen von Büchern immer schon nötig war. Nun setzte sich langsam unter dem Einfluß von Vives, Ratke und Amos Commenius der Grundsatz durch: nicht Worte, sondern Sachen. Statt mit Büchern und Worten über die Dinge galt es nun den Zögling mit den Dingen selbst bekannt zu machen. Bei jedem Pädagogen kehrt von jenen ersten an bis zu Pestalozzi und Schleiermacher und bis ins vorige Jahrhundert hinein diese Losung wieder: Sachen und nicht Worte; Anschauung, Anschauung. Hatte man immer geahnt, daß in der Tätigkeit des Auges viel mehr Selbsttätigkeit steckt als in der des Ohrs, so hat Pestalozzi diese Ahnung durch Untersuchungen, die an die von Kant erinnern, zur Gewißheit erhoben. Die Anschauung als das Fundament der Erkenntnis ist seitdem ein Grundsatz aller Erziehungswissenschaft geworden, der es auf die selbständige Gewinnung eigener Erkenntnis und eigener Wertschätzung der Dinge ankommt. Wenn aber, wie auf dem Gebiet des geistig-geschichtlichen Lebens keine Anschauung mit den Sinnen möglich ist, dann soll wenigstens die Anschaulichkeit des Vortrages und der Mitteilung das Ohr in ein Auge verwandeln helfen. Pietismus und Aufklärung, die beide diese Losung aufnahmen, haben sie mit der Forderung des guten Beispiels auf das eigentliche erziehliche Gebiet angewandt.

Wenn so schon die eigene Beteiligung des Zöglings angebahnt war, so wurde die Methode, um paradox zu reden, durch Betätigung Erkenntnisse und Verhaltungsweisen aufzunehmen, dadurch vollendet, daß vom 18. Jahrhundert ab die Bedeutung der Hand für Erkenntnis und Charakterbildung in den Vordergrund gerückt wurde. Man entdeckte, wie die Arbeit mit ihr auf Geist und Willen rückbildend wirkt, weil man das erst recht versteht und mit Sinn erfaßt, was man selber gemacht hat, wie zugleich das Ringen mit irgendeinem Stoff Geduld und Kraft erweckt und stärkt, auch zugleich den Sinn für die Mitarbeiter offen erhält. Auch diese Methode wurde ins Geistige übertragen, wie es mit der vorigen

gegangen war. Aus der Handarbeit wurde die Betätigung in eigenen Handlungen, von der man sich auf allen Gebieten erhöhtes Verständnis und Interesse versprach. Selbstbetätigung im Dienst der Selbsttätigkeit und Selbständigkeit — das wurde für Unterricht und Erziehung die Losung, wobei es immer darauf ankam, weniger die Stoffe einzupauken, als sich an dem Stoff Erkenntnisse und vor allem eigene Kräfte emporbilden zu lassen. Damit vollendete sich der Weg, der von der Überlieferung zur Entfaltung und von der Tradition zur eigenen Natur des Zöglings führte. Man geht wohl nicht fehl, wenn man diesen Weg auf dem Gebiet der Pädagogik mit dem auf dem Gebiet des politischen Lebens vergleicht. Wir müssen zugeben, daß es im ganzen angelsächsischer Geist ist, der auf beiden die Autorität brach und der Selbstentfaltung des eigenen Wesens die Wege wies, und der auch heute als Vertreter und Bürge dieser Ideale gilt.

IV.

Die auf diesen Wegen zu gewinnenden erziehlichen Kräfte sollen nun dem Staat unter folgender Voraussetzung zur Anbahnung staatsbürgerlichen Sinnes zur Verfügung gestellt werden. Einmal müssen sich die Träger der Staatsgewalt immer mehr mit dem Gedanken durchdringen, bis er zum selbstverständlichen Bestand ihres Fühlens und Handelns wird: daß die Staatsgewalt nicht für eine Kaste, nicht für die wirtschaftlich starken Kreise des Volkes, nicht für eine Partei allein da ist. „Nur wir sind der Staat, die anderen nicht" — diese Rede muß immer mehr verschwinden. Eine andere Ansicht über das Staatsziel und Staatswohl ist noch nicht Staatsfeindschaft; mit diesem Rest von altem Absolutismus muß gründlichst aufgeräumt werden. Ebenso wie der Staat verlangt, daß sich seine Bürger alle für sein Leben erwärmen lassen, so muß er auch für alle Kreise da sein, mag sich nun seine Fürsorge für alle in Mittelwegen und Verständigungen oder in abwechselnder Berücksichtigung der einzelnen Gruppen hintereinander bewähren. Ferner muß der Staat immer wieder voll Vertrauen versuchen, die freie Einsicht und den Sinn für das Ganze anzurufen, mag er auch in diesem Krieg oft darin schwer getäuscht worden sein, wenn er so ernst zur Sparsamkeit und Einschränkung mahnte; leider hat die Unvernunft der an das Regiertwerden gewöhnten Bevölkerung sein Vertrauen nicht gerechtfertigt und darum den Zwang der verschiedenen „Karten" unvermeidlich gemacht. Ferner muß der Staat stets darauf bedacht sein, den Umkreis des geistig-persönlichen Lebens, der nun einmal kraft der Errungenschaften unserer liberalen Entwicklung Recht und Freiheit des Bürgers bildet, völlig unangetastet zu lassen; also seine Freiheit im Denken und Glauben,

ferner seine Freiheit, auch im Erwerbs- und Klassenkampf, möglichst ohne Haß und verbitternde Verallgemeinerung seine Vorteile zu wahren, endlich seine Freiheit in Dingen der Bildung muß unbedingt gewahrt bleiben, im Vertrauen darauf, daß auf diesen Gebieten Kräfte und Gesetze walten, die sich der Hand der Bürokratie entziehen und sich selber am besten regeln. Beschränkt sich dann der Staat auf seine Lektion, die Erhaltung und Förderung des politischen und wirtschaftlichen sowie des kulturellen Wohles der Nation, dann darf er nicht nur die Schule in den Dienst der Erziehung zu staatsbürgerlichem Sinn stellen, sondern auch von jedem seiner Bürger Betätigung und Verbreitung solcher Gesinnung erwarten.

Ehe wir die auf jenen Methoden beruhenden Erziehungswege zusammenstellen, sei der herkömmlichen Schule und ihrer staatsbürgerlichen Erziehung das höchste Lob gespendet. Natürlich ist sie, vermöge der Schwerfälligkeit aller Praxis, die hinter der Entwicklung daherhinkt, noch lange auf den alten dynastischen Staat eingestellt gewesen und hat zumal in ihrem Geschichts- und Gesangsunterricht, auch in der Religion, dem in der Obrigkeit und dem militärischen und politischen Beamtentum verkörperten Staate die Bahn in den Herzen der Jugend zu bereiten versucht. Aber daneben hat sie doch auch mehr geleistet. Es ist nicht nur ein Wort, wenn der preußische Schulmeister als der Sieger von Königgrätz und der Gelehrte als der dieses Weltkrieges genannt wird: tatsächlich lebt der Staat und das Reich in Krieg und Frieden von der Tüchtigkeit im Denken und in der Gesinnung, zu der auf Grund echten deutschen Geisteserbes die Schule das Beste beigesteuert hat. Darum bleibt mit Recht der Staat der Schulherr, wenn es ihm gelingt, die alten Rechte von Elternhaus und bürgerlicher und kirchlicher Gemeinde seiner Verwaltung dauernd gerecht einzugliedern. Was aber in neuerer Zeit im Dienst einer staatsbürgerlichen Erziehung im neuen Sinn gedacht und versucht worden ist, das wollen wir nun zusammenstellen, indem wir jene sehr einfache Einteilung der erziehlichen Arbeit nach den körperlich-geistigen Organen zugrunde legen.

An erster Stelle steht natürlich das O h r in dem weiteren oben entwickelten Sinn, nach dem es das Organ für die Aufnahme von Worten und geistigen Inhalten ist. Obwohl es in der Entwicklung des Kindes erst zuletzt kommt, hat man doch auch für unsere Aufgabe, gemäß alter Schulmeisterweisheit, die Darlegung von Gedanken für das beste Mittel gehalten, wenn man überhaupt ein anderes kennt. In einer großen Stadt wurde von oben her angeordnet, daß staatsbürgerlicher Unterricht gegeben werden sollte. Als man in einer großen Konferenz darüber sprach, stellte es sich heraus, daß wohl überall diese Aufgabe mit theoretischen Darlegungen

über das Wesen des Staates usw. unternommen worden war. O über diese unverbesserliche Schulmeisterei, die womöglich alle Zahlen und Schriften der großen pädagogischen Propheten im Kopfe, aber von ihrem Geiste nicht einen Hauch in der Seele hat! Muß denn jemand kommen und noch schärfer spotten, als es Arthur Bonus getan hat, wenn er sagt: er wolle sich anheischig machen, die Sozialdemokratie wirksam zu bekämpfen, man müßte ihm nur erlauben, ihr Erfurter Programm in Aufsätzen und Besprechungen in der Schule zu „behandeln". Mehr kann man dem staatsbürgerlichen Sinn nicht schaden, als wenn man ihn mit langweiliger und abstoßender Darlegung eines Systems langsam oder auf einmal mordet, ehe er da ist; und es gehört ein geistvoller Lehrer dazu, ein solches System Schülern erträglich zu machen. In ganz anderer Weise muß das Wort in dieser Hinsicht an den jungen Mann herangebracht werden. Zwar mag der reife Charakter aus Überzeugungen leben, zu denen grundsätzliche Erkenntnisse auch systematischer Art ihren Beitrag geliefert haben; aber der lebendigere Geist und zumal der der Jugend lebt aus starken Eindrücken, die aus gefühlsbetonten und von Überzeugung getragenen Worten der Männer von Ansehen geboren wurden. Darum macht die gelegentliche Bemerkung in einer Geschichtsstunde, im Gespräch über dies und das, abgesehen davon, daß sie den Unterrichtsgang wohltätig und belebend unterbricht, immer stärkeren Eindruck als das System, das doch ebenso fern von der Praxis und dem Leben bleibt wie das System der Pädagogik bei dem Erzieher selber. Kommt bei einer Wahl, einem Sieg, einem Wechsel auf dem Thron unvorbereitet und echt eine Bemerkung voller Gefühl für das Ganze und den Staat, mit persönlicher Kraft und Gründen geladen, frisch aus der Seele des Lehrers heraus, dann macht das Eindruck. Dies einseitig der Überschätzung des systematischen und rationalen Wissens gegenüber zu betonen, ist eine Einseitigkeit, die die andere aufhebt.

Daneben spielt das Wort noch in anderer Richtung seine Rolle. Erwachsenen aller Stände, die sich wirklich bilden wollen, gebührt natürlich das planmäßig dargebrachte und gegründete Wort. Es erreicht sie auf mancherlei Wegen; vor allem in der Gestalt der Schrift, ob es nun die Zeitung oder das Druckheft ist; wer nur eine flotte Feder hat, soll unermüdlich den Sinn für das Ganze stark machen, wie das jetzt mit den bekannten Aufforderungen mit Bezug auf Gold und Brotgetreide geschieht. Wer eine noch nicht von Vorträgen getötete Zuhörerschaft erwarten kann, der spreche über Vaterland und Staat, über jenes zum Gemüt, über diesen zur Einsicht und zum Willen. Noch besser: man gewöhne unser Volk daran, jede wichtige Einzelfrage auf das Ceterum censeo wirklich staatserhaltender Fürsorge hinauslaufen zu lassen. Verfasser hatte eine sehr

günstige Gelegenheit, solches mit allerlei Volk zu tun, das der Krieg in ein Lazarett mit leicht erkrankten Soldaten zusammengeweht hatte. Unter diesen waren natürlich die meisten Sozialdemokraten, oft wirklich hervorragendere Führer neben Parteiangehörigen aller Geistesstufen und Richtungen. Da war es nun eine ebenso dankbare wie leichte Aufgabe, die Langeweile der Leute zu benutzen, um ein paarmal in der Woche eine Aussprache auf Grund von Anfragen zu veranstalten, die fast immer auf das Gebiet des staatlichen Lebens hinauslief. Der schrecklichen Befangenheit in Dogmen und Theorien, in allzuschnellen, von der Leidenschaft diktierten Verallgemeinerungen gegenüber, die all diese Leute kennzeichnete, gab es ein sehr einfaches Mittel: eine Sachlichkeit, die jede Übertreibung auf das durch die Tatsachen bedingte Maß zurückführte, und ein herzlich wohlwollender Sinn, der sich aller insgesamt und einzelner besonders in sozialem Geiste annahm. Meist war es eine besondere Freude, in der Aussprache herauszustellen, daß man selber viel sozialer war als sie alle, die oftmals über die Rücksicht auf ihre Klasse nicht hinauskamen; dazu noch zu erweisen, daß das Ungeheuer Klassenstaat in seiner ganzen Schrecklichkeit besonders in sozialdemokratischen Zeitungen und Hirnen lebte, während der Wirklichkeitssinn wahrhaftiger Parteiführer, wie etwa von Pëus, schon jetzt den Gemeinnützigkeitszug dieses Staates anerkannte. Freilich ist die allgemeine Unart jeglicher Halbbildung, im Kampf gegen andere deren Sache immer nur von der schlechten Wirklichkeit, ihre eigene aber von der idealen Seite aus darzustellen, zu tief in menschlichen Neigungen verankert, als daß der Kampf dagegen nicht immer neue Geduld und Selbstüberwindung erforderte.

Das Auge sollte einen Unterrichtsweg bezeichnen, der mit Anschauung oder mit Anschaulichkeit dem sinnlich gerichteten kindlichen Geiste wichtige Dinge nahebringt, um zugleich durch die bei ihrer Aufnahme erforderliche Selbstbetätigung die rechte Wertschätzung zu erzeugen. Es ist im ganzen der Weg der Induktion, der hier gegangen wird, im Gegensatz zu dem der Deduktion, der oft genug das Wesen des Vortrages ausmacht. Dabei wird entweder von wirklichen, der Anschauung gegebenen Einzeldingen ausgegangen, um den Begriff von der Sache zu finden, oder von anschaulicher Darstellung von Personen und Begebenheiten aus das Wesen einer Sache zu übermitteln gesucht. Ein Beispiel für das erste Verfahren; wenn man Kindern mittleren Alters das Wesen des Staates klar und achtungswert machen will, dann soll man, anstatt einen Satz mit dem Staat als Satzgegenstand und mit einer langen Wortfolge als Satzaussage zu bilden, so vorgehen: man weist auf einzelne Vertreter oder Betätigungen hin, die staatlichen Ursprungs sind, und sagt dazu: Das ist der Staat oder das ist das Reich. Dabei kann man Vertreter sämtlicher

Betätigungen wählen, die uns als Gebiete staatlichen Lebens bekannt sind, um von ihren untersten Stufen bis zum Fachminister und zum Landesherrn und Kaiser aufzusteigen. Ob man nun mit dem Förster oder mit dem Polizist, mit dem Briefträger oder mit dem Soldaten, mit dem Richter oder dem Kreisschulinspektor beginnt, immer kommt man über die mittleren Stufen der Beamtenleiter hinauf zu den höchsten Stellen staatlichen Lebens; dieser induktive Weg ist auch für höhere Schüler noch viel anziehender als der deduktive, der mit dem Fürsten als dem Träger der Staatsgewalt beginnt und von da aus nach unten hinstrebt. Den freien Tag einer Landtags- oder Reichstagswahl zu ein paar Worten über die Bedeutung der zu wählenden Körperschaft zu benutzen, heißt die Kenntnis von etwas Neuem und Wichtigem mittels der Wertschätzung des Schulausfalls an das Innere der Schüler anketten.

Planmäßig kann diese Aufgabe durch eine richtige Behandlung der Geschichte gelöst werden. Da sie unter anderem auch die geltende Verfassung als das Ergebnis von Entwicklungen und Kämpfen zum Ergebnis hat, entspricht es viel mehr dem Bedürfnis der Schüler, anschaulich vorgeführte Bewegungen zu sehen, wenn das staatliche Leben als Kern der geschichtlichen Entwicklung, denn wenn es als Inhalt eines Systems dargeboten wird. Der im Heldenkampf für das Deutsche Reich gefallene Richard Kabisch hat in seinem Erziehungsbuch Das neue Geschlecht die Aufgabe des Geschichtsunterrichts darin gesehen, daß er die Kunde vom Werden des Staates übermitteln soll; und in seinem Erziehenden Geschichtsunterricht hat er zu dieser gedanklichen Bestimmung der Aufgabe den Versuch gefügt, die preußisch-deutsche Staatsgeschichte für Volksschulen darzustellen. (Beide Bücher im Verlag von Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen.) Und das läßt sich machen. Mit dem Unterricht in der Geschichte läßt sich Sinn und Verständnis für deutsches Wesen, deutsches Volk und deutsche Kultur erwecken; in ihr wurzelt die Liebe zum Vaterland wie auch zum Herrscherhaus. Ist der Sinn für all diese Größen immer das Ziel dieses Schulfaches gewesen, so läßt sich auch der für den Staat in ihm erwecken. Wer ihn selber hat, wie gern wird der seinen Schülern zeigen, wie sich in dem preußischen Staatswesen ein starker Wille zum Staate durchsetzt und immer weiter um sich greift; wie die Staatsnotwendigkeit immer neue Anpassungen an die äußere und innere Lage des Volkes und Landes erforderte, wie sich jener Staatswille immer wieder aufraffte aus Niederlage und Erschlaffung zu neuer Kraft. An einzelnen Gestalten als Modellen staatsbildender und staatserhaltender Arbeit, an einzelnen schwierigen Lagen als Modellen politischer Weisheit den Sinn für staatliches Leben und staatliche Betätigung zu schulen, dazu, und nicht zur Füllung des Ge-

dächtnisses mit Zahlen ist dieser Unterricht da. Ist es auch dafür gleich, welche Staatengeschichte man wählt, so wird es sich doch sicher als Folge dieses Krieges durchsetzen, daß sich die neuere Geschichte unseres Staates und Reiches bis zum verständnisvollen Sinne für unseres Reiches Art und Aufgabe in der Welt, den Vorzug vor jeder antiken und ausländischen erobert.

Ganz besonders hat die mit dem Organ Hand bezeichnete Erziehungsrichtung Anschluß an den Gedanken der staatsbürgerlichen Erziehung gesucht. Das gilt zunächst schon von der Betonung des Handfertigkeits- und Werkstättenunterrichtes. Schon lange weist Schulrat Scherer von nationalwirtschaftlichen Gedankengängen aus auf ihn hin: Deutschland hat wenig Rohstoffe, darum muß es von seiner Hände Arbeit, also von der Bearbeitung der vom Ausland bezogenen und wieder ins Ausland auszuführenden Stoffe und Halberzeugnissen leben. Mit der Aufgabe, dazu die nötige Geschicklichkeit der Hand anzubahnen, kann man nicht früh genug beginnen; darum muß schon die Schule die Handarbeit in ihren Lehrbetrieb aufnehmen. Andere wollten dagegen nur die Handarbeit als Lehrgrundsatz, nicht als Lehrfach zulassen, damit die Schule Schule bleibe, aber doch nicht, ohne alle unterrichtlichen und erziehlichen Hilfsmittel aus jenem Unterricht herauszuholen. Kerschensteiner aber geht in seiner Schrift Staatsbürgerliche Erziehung (Erfurt 1911) einen Schritt weiter auf jener Bahn; er will der erwachsenen Jugend in der Fortbildungsschule solchen Unterricht mit weit gefaßten Zielen geben lassen: es soll mit ihm allerlei erreicht werden, was dem Ganzen und dem Staat zugute kommt; z. B. glaubt er, daß freudig und gewissenhaft durchgeführte Arbeit und das in diesem Geiste durchgeführte Handeln aus Gewohnheit einem Pfluge gleiche, der den Egoismus zugunsten des Sinnes für die anderen durchfurche. In den Fortbildungsschulen, als dem Kern der Einrichtungen zur staatsbürgerlichen Erziehung, soll neben dem praktisch-technischen Unterricht auch theoretischer erteilt werden, der die jungen Leute in die Geschichte ihres Handwerks und von da aus auch in den engen Zusammenhang einführt, der zwischen ihrer Arbeit und dem Volksganzen besteht. So kann die Einsicht in das Maß erwachsen, in dem die besonderen wirtschaftlichen und beruflichen Dinge abhängig sind von dem Wohle der Mitbürger und des Vaterlands; der Zögling erkennt seine Zwecke als solche des Staates, der dadurch für ihn einen Höchstwert gewinnt, und zugleich lernt er alle Tugenden bürgerlicher Tüchtigkeit, die ihn befähigen, sich in den Dienst der Arbeit für andere zu stellen.

Macht schon Kabisch von seinem freilich ganz anders gearteten Staatsbegriff aus darauf aufmerksam, daß Kerschensteiner mehr an

die wirtschaftliche als an die staatliche Gemeinschaft denkt, so geht auch Fr. W. Förster weit über diese Stellung hinaus. Er legt in seiner Schrift Staatsbürgerliche Erziehung (Leipzig 1914) die Grundmauern staatsbürgerlicher Erziehung besonders tief ins sittliche Gewissen hinein. Wenn jene Arbeitserziehung bloß zur Verträglichkeit mit den Leuten derselben Klasse erzieht, so muß staatsbürgerliche Erziehung, da der Staat die Einheit von Gegensätzen bedeutet, die Egoisten aller geistigen Stufen daran gewöhnen, auf andere Rücksicht zu nehmen und sich für andere verantwortlich zu wissen. Das geschehe etwa im Geist der englischen Settlements, wo sich Leute aus sogenannten besseren Kreisen unter die der niederen mischen, um mit ihnen zu leben und für sie leiblich und seelisch zu sorgen; ist dies ein Geist aus einer höheren Welt, so ist es wieder einmal wahr, daß man nur von einem Standpunkt außerhalb der Welt ihrer mächtig wird. Von da aus übe man sich und andere darin, die Ansichten der Gegner sachlich zu erkennen und unbedingt zu achten, ohne den eigenen Standpunkt dabei zu schwächen; das ist eine wichtige Seite an der Bedeutung, die die persönliche Kultur für das staatliche Zusammenleben hat. In der viel weiter fortgeschrittenen staatlichen Kultur Englands ist das, im Gegensatz zu unserer sozialen Unkultur der Parteien, die Regel, daß jeder sagt: Die anderen sind auch da! — So erhebt sich das Ideal staatlichen Lebens, das es weniger mit der Erhaltung des gewordenen Staates als mit der Sorge für den werdenden zu tun hat, der von seinen Bürgern immer hervorgebracht werden muß. Dazu gehört natürlich auch die Kunst der Führung und des Regimentes. Deren Hauptaufgabe ist, anstatt die lebendigen Kräfte im Volk durch Bevormundung und schematische Behandlung zu lähmen, vielmehr die, daß die führenden Persönlichkeiten es verstehen, das Volk zum staatlichen Leben zu erziehen. Erziehen heißt aber, und damit betritt Förster die oben gekennzeichnete Bahn der neueren Erziehungslehre — erziehen heißt helfen zur Selbsttätigkeit und Selbstverantwortlichkeit. Dann tritt an die Stelle des mechanischen Zwangs der aussichtsvolle Versuch, anzuknüpfen an die Triebe und Bedürfnisse der Seelen, vor allem an das der Selbstachtung und des Ehrgefühls. Unter dieser Voraussetzung ist heute in diesem demokratischen Zeitalter der Fürst notwendiger denn je, wenn er nicht gedrillte Untertanen, sondern freie Bürger gewinnen, wenn er nicht Kräfte töten, sondern befruchten will. — Wenn nur jemand unter diesem Gesichtspunkt eine Pädagogik für den Kasernenhof und die Amtsstube schreiben wollte; es würde vieles besser werden; ihr erster Satz müßte lauten: Behandle jeden so, wie du behandelt werden willst; ihr zweiter: Das Ehrgefühl anrufen ist immer besser als es verletzen und töten. — So wird die Pädagogik zu einer wichtigen Hilfswissenschaft für

alles Regieren und Führen. Ob so bald die Bildner zukünftiger Staatsbeamten von ihr Gebrauch machen werden, und ob dies angesichts der Gewohnheiten dieser einmal zum Regieren berufenen Jugend etwas nutzt, steht dahin. Sicher aber ist eines: eine bessere Ausbildung zum Führer als die übliche wissenschaftliche, die von Leben und Menschen oft genug allzufern bleibt, ist eine andere, nämlich die Gewöhnung an die Leitung und das Mitregiment in kleinen Kreisen; ob das nun das Amt eines Schöffen in einer Schulklasse oder ob es das jugendliche Spiel oder das Leben einer Gewerkschaft ist, aus solchen Anfängen gehen die Männer hervor, die von der Seite der Bevölkerung aus eintreten in die Mitarbeit am staatlichen Leben. Wiederum ist es gleich, ob das in der politischen Vertretung des Landes oder in einer der vielen gemischten Ausschüsse, in denen Bürger und Staatsbeamte immer mehr zum Wohl des Ganzen zusammenarbeiten, oder wo es sonst geschieht; so lernt man die Grenzen der Möglichkeiten, so lernt man den Gegner achten und mit ihm zusammenarbeiten, so lernt man Verantwortung für das Ganze und auch Sinn für den Staat. Darin ist die Hoffnung auf den Sinn des Bürgers für Volk und Staat erfolgreicher als die Bevormundung des beschränkten Untertanenverstandes. So wird der Staat, mag er auch als irdisch-menschliche Einrichtung immer beschränkt und sündig bleiben, mehr zu seiner Höhe gebracht, als wenn er im Dienst einer politischen oder sozialen Schicht seine Machtmittel gebraucht. Wenn dieser Geist der Erziehung zum Staat aus derselben Zeit und aus derselben Kultur stammt wie der heutige Staatsbegriff selbst, so ist es keine schlechte Weisheit, furchtbaren Gegnern gewachsen zu bleiben, indem man ihr Bestes, ihren weltgeschichtlichen Beitrag zum Staatsleben und zur Erziehung übernimmt, wie sie sich auch unseren Beitrag dazu zu ihrem Besten übernommen haben — beides ein noch schwaches Licht der Hoffnung auf eine Zeit, da die Völker und Staaten mehr betonen werden, was sie verbindet, als was sie voneinander trennt.

20.

Schulorganisation der Zukunft.

Von Professor Dr. **W. Rein**, Jena.

Die Gegenwart ruht auf der Vergangenheit; die Zukunft wird von der Gegenwart aus bestimmt. Dies gilt auch für das Bildungswesen. Seine Organisation ist eine Frucht jahrhundertelanger Arbeit. Sie kann nicht einfach beiseitegeschoben werden, wenn es gilt, für die Zukunft zu bauen. Vielmehr wird der Bau nur dann von Dauer sein, wenn die gesicherten Fundamente, auf denen die Stockwerke ruhen, beibehalten werden. Die Schulorganisation der Zukunft ist nicht Sache einer Revolution, sondern kann nur reformatorisches Gepräge tragen. Das Neubilden, das Werden ist allgemein betrachtet ein unablässiges Zerfallen und Neuentstehen; aber durch diesen fortlaufenden Prozeß, der das gesamte geschichtliche Geschehen beherrscht, zieht sich ein bleibendes Moment, das Vergangenheit und Zukunft zu einer Einheit verbindet. Dieses Moment macht sich in einer geistigen Potenz von unendlicher Fülle und Mannigfaltigkeit geltend, die sich wie eine Pflanze aus dem Keim fortbildet und, obgleich sie dieselbe bleibt, immer neue Gestaltungen annimmt. Wenn es wahr ist, daß die gesamte Volksentwicklung auf solche Weise in einem ständigen, organischen Werden begriffen ist, so nimmt auch die Organisierung des Bildungswesens als ein Teil der nationalen Entwicklung an diesem Prozeß teil, und zwar in dem tiefgegründeten Glauben, daß mit der Entwicklung ein ständiger Fortschritt, eine wachsende Energie des geistigen Wesens verbunden ist, die sich in der Gestaltung des Volkslebens in Religion und Sittlichkeit, in Wissenschaft und Kunst, in Industrie und Technik kundgibt. Allerdings geht die Entwicklung nicht gradlinig vor sich, sondern in Kurven infolge der Fülle von Hemmnissen, durch die sich der Werdegang hindurchwinden muß. Durch die Menge fördernder und hemmender Elemente wird bewirkt, daß das Leben des Volkes sich in unendlicher Mannigfaltigkeit abspielt. Der Wille der handelnden Menschen greift in das geschichtliche Werden hinein; weil er kein einheitlicher ist, entstehen heftige Kämpfe, aus denen der Fortschritt erwächst.

Auch das Gebiet des Bildungswesens spiegelt diese Wahrheit wider. Es gehört nicht zu den schöpferischen Potenzen der Kulturentwicklung, steht aber mit ihnen in genauem, innerem Zusammenhang und folgt ihren Entwicklungsphasen nach. Die Kultur ist auf die fortschreitende menschliche Erkenntnis gerichtet, niedergelegt in den Wissenschaften. Sie tut

sich kund in dem künstlerischen Schaffen, in der sittlichen und religiösen Glaubenswelt, wie in dem Streben nach der Herrschaft über die Kräfte der Natur. In all diesem sind die Grundlagen für das Bildungswesen gegeben. Es schmiegt sich ihnen an und geht mit ihnen fort. Sowenig es in der Kulturentwicklung einen Stillstand gibt, sowenig auch im Bildungswesen. Deshalb können große, durchgreifende Perioden in der aufsteigenden Kulturarbeit für das Bildungswesen nicht unbeachtet bleiben, weil es das heranwachsende Geschlecht so vorzubereiten hat, daß es dereinst die Aufgaben, die der Werdegang des Volkes stellt, zu vollbringen imstande ist.

Heute stehen wir unter dem Eindruck, daß sich große, gewaltige Veränderungen in unserem Volke vollziehen. Das geschichtlich Gewordene wird dadurch nicht beseitigt, aber durch Umbildung und Neubildung wird es sich mannigfach wandeln. Es ist daher begreiflich, daß der Geist des Werdens auch das Bildungswesen ergreift und die Frage hervortreibt: Was darf unter den veränderten Verhältnissen bleiben, was soll Neues unter ihrem Eindruck geschaffen werden? Die Antwort wird sehr verschieden lauten, weil der Wille der Menschen abhängig ist von ihrer Welt- und Lebensauffassung. Es gilt die verschiedenen Ansichten auf eine große Linie zu vereinen, um Einfluß auf die Gestaltung der Dinge zu gewinnen. Dies wird erreicht werden können, wenn es möglich ist, eine Schulorganisation zu entwerfen, die zunächst wie der Aufbau einer Maschine, rein technisch gedacht ist. Welcher Geist in diesem äußeren Rahmen herrschen, welcher Inhalt ihn erfüllen soll, davon muß bei dem Aufbau des Bildungswesens abgesehen werden, falls man das Ziel der Einigung der Geister in diesem Stück pädagogischer Überlegung vor Augen hat. Denn sowie von dem Innenbetrieb unserer Schulen die Rede ist, machen sich die Gegensätze, die zwischen den politischen und konfessionellen Parteien spielen, notwendig geltend. Aber im äußeren Aufbau, den wir in der Organisation erblicken, ist eine Verständigung möglich und wünschenswert, weil er die Grundlage zur weiteren Übereinstimmung bildet.

Um diese anzubahnen, empfiehlt es sich, zunächst einen Überblick über den Werdegang unseres Schulwesens zu gewinnen. Es ist interessant zu sehen, wie es von Machtfaktoren geistiger und weltlicher Art bestimmt und zwischen ihnen hin und her geworfen wird, bis allmählich der Gedanke durchbricht, daß unser Bildungswesen eine planvolle Einrichtung sein soll, die nach gewissen Prinzipien sich zu richten hat. Aber während diese um Anerkennung ringen, haben die Machtfaktoren nicht abgedankt, sondern suchen ihre Herrschaft zu behaupten. So ist der Kampf unvermeidlich. Um sich in ihm zurechtzufinden, gilt es die Hauptwendepunkte der Entwicklung sich klar vor Augen zu stellen, um von hier aus den Standort für Vorschläge zu gewinnen, die in die Zukunft blicken.

I. Geschichtlicher Rückblick.

Das deutsche Schulwesen ist in seinen ersten Anfängen eine Schöpfung der römischen Kirche. Sie wollte aus den zum Christentum bekehrten Germanen sich Geistliche zu Mitarbeitern erziehen, ganz ähnlich wie es noch heute die Missionare in heidnischen Ländern tun. Als aber der germanischen Jugend die Möglichkeit des Erwerbs einer literarischen Bildung eröffnet wurde, zeigte es sich alsbald, welch gewaltiger Lerntrieb in dem Naturvolk steckte. Die geistlichen Schulen gaben diesem Drange nach und öffneten sich auch dem Laienvolk. Sobald dann nach der Städtegründung ein kräftiges Bürgertum sich entwickelt hatte, stellten sich ihnen städtische Schulen zur Seite unter der Pflege des Magistrats, und zwar mit gleicher Organisation. Wie kräftig der Bürgersinn die Bildungsinteressen aufgriff, zeigte sich auch darin, daß er nicht vor der Gründung von Universitäten zurückschreckte.

So entwickelte sich schon vor der Reformation auf deutschem Boden verhältnismäßig rasch ein blühendes Schulwesen, das seine Kraft teils aus dem unverwüstlichen Lerntrieb der germanischen Volksseele, teils aus den praktischen Bedürfnissen saugte, die mit dem Übergang von der Natural- zur Geldwirtschaft sich einstellten und durch die Notwendigkeit bedingt waren, der zahlreichen Beamtenschaft in dem ungeheuren Gewimmel der mittelalterlichen Kleinstaaten gebildete Arbeiter zuzuführen. Klerus, Adel, Bürgertum und Beamtenschaft trachteten nach einer literarischen Bildung, die nur dem Bauerntum noch fremd blieb.

Durch die Reformation wurde auch diese breite Volksschicht zur Schule geführt, und zwar zu der neuerstandenen Schulart, die wir mit dem Namen der Volksschule bezeichnen. Sie ist im Prinzip eine Schöpfung der Reformation, welche das hohe Ideal des allgemeinen Priestertums aufpflanzte, das die Gewissensfreiheit in sich schließt. Jeder Christ ist verantwortlich für seinen Glauben, den er durch Lesen und Forschen in der Heiligen Schrift gewinnen soll. Hierfür muß die Jugend vorbereitet werden durch eine Schule, welche die Elemente alles Wissens überliefert. Es kommt hinzu, daß das Schulwesen mit der Reformation aus den Händen der Kirche in die des Staates übergeht, weil der Landesherr als summus episcopus auch die Fürsorge für die Bildung des Volkes übernimmt. War bisher die Kirche der Schulherr gewesen, so wird es nunmehr der Staat. Daß der deutsche Staat sich der Pflichten bewußt war, die er damit auf sich nahm, beweist die Einführung des Schulzwangs; das konnte die mittelalterliche Kirche auch bei dem besten Willen nicht leisten, da ihr die Mittel zur Durchführung fehlten. So ging aus der bedauerlichen Spaltung der Deutschen in zwei Konfessionen doch eine herr-

liche Frucht hervor, die Durchführung der staatlichen Schulpflicht für alle deutschen Kinder zu einer Zeit, wo andere Staaten, wie Frankreich und England, nicht im entferntesten an eine solche durchgreifende Maßregel dachten. Frühzeitig bürgerte sich die Idee der allgemeinen Volksbildung in unserem Vaterland ein, und auch der verwüstende Dreißigjährige Krieg konnte dem Bildungsdrang unseres Volkes keinen Eintrag tun.

Die unverwüstliche Arbeitskraft, die eine gütige Vorsehung unserem Volke geschenkt hat, überwand die schrecklichen Folgen der langen Kriegszeit und führte einen neuen Aufschwung namentlich in der Stärkung und Hebung des schaffenden Bürgertums in unseren Städten herbei. Dabei zeigte es sich, daß ihm eine geeignete Bildungsstätte fehlte. Die alte Lateinschule gab zu viel, die noch unentwickelte Volksschule als reine Elementarschule zu wenig. So wurde ein neuer Zweig an das überkommene Schulwesen angesetzt, die Realschule, die die Lücke zwischen der Volks- und der Lateinschule ausfüllte und damit das Bildungswesen in gewissem Sinne zum Abschluß brachte.

Das 19. Jahrhundert sah nun die Entfaltung einer reichen Tätigkeit, die sich auf alle Schulgattungen erstreckte, nachdem der Druck des korsischen Eroberers beseitigt worden war. Die Volksschule wurde weiter ausgebaut, das Realschulwesen reicher ausgestattet und auch das Gymnasium, die älteste der deutschen Schularten, unterlag einer fortgehenden Entwicklung. Über diesen Schulen, welche insofern ein gemeinsames Ziel verfolgten, als sie eine gewisse allgemeine Bildung, wenn auch in sehr verschiedenem Rahmen und in abweichendem Maße vermitteln wollten, erstand im Laufe des 19. Jahrhunderts in zunehmender Weise ein immer mehr differenziertes Fachschulwesen, dessen einzelne Zweige auf den vorhandenen Erziehungsschulen fußten. Hatte in den vergangenen Jahrhunderten die Universität als einzige Anstalt zur Vorbereitung für die höhere Laufbahn in Staat und Gemeinde genügt, während die Zünfte die Ausbildung der Jugend für das wirtschaftliche Leben übernahmen, so waren diese Einrichtungen für das Zeitalter der sich entwickelnden Industrie und Technik in keiner Weise mehr ausreichend. Je näher wir der Gegenwart kommen, um so farbenreicher wird das Bild. Das gewaltige Heer der naturwissenschaftlich-technischen Arbeitszweige, das riesenhaft anschwellende Verkehrsgetriebe, das Bauwesen, der immer mehr sich verzweigende Verwaltungsdienst, die gesamte Industrie und Technik, wie der sich vervielfachende Handel — all das erfordert gegen früher eine Um- und Neubildung des Erziehungs- und Fachschulwesens. In diesem Prozeß standen wir mittendrin, als der Ausbruch des Weltkriegs uns überraschte. Es ist bezeichnend für unser „barbarisches" Volk, daß es trotz der Kriegs-

wirren die Arbeit im Innern nicht beiseite legte, daß es Schwert und Kelle gleichmäßig handhabend auch die Bildungsprobleme weiter verfolgte.

Ein glücklicher Stern hat über der Entwicklung des deutschen Schulwesens gewaltet. An zwei großen, grundlegenden Zügen kann dies nachgewiesen werden: 1. an der Scheidung zwischen Erziehungs- und Fachschulwesen und 2. an der Anordnung innerhalb der beiden Teile in drei entsprechende Schulgruppen. Das sei in Kürze dargelegt.

1. Das Erziehungs- und Fachschulwesen.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die historische Entwicklung die rechten Bahnen eingeschlagen hat, als sie zu einer Scheidung der Schulen in zwei große Gruppen führte, in die der Erziehungs- und in die der Fachschulen, weil beide Schulgruppen verschiedene Ziele verfolgen, die sich aus dem Wesen der Kulturarbeit ergeben. Letztere verlangt, wenn sie gedeihen soll, für jeden einzelnen Zweig tüchtig vorgebildete Arbeiter. Das soll die betreffende Fachschule leisten. Diese aber kann wiederum nur dann ihr Ziel erreichen, wenn sie Zöglinge aufnehmen kann, die für ihren Zweig gut vorgebildet sind. Das soll die betreffende Erziehungsschule besorgen. Denken wir daran, daß jeder Deutsche eine doppelte Aufgabe zu erfüllen hat. Die eine geht auf eine charaktervolle Durchbildung seines Innern, die in einer einheitlichen Weltanschauung gipfelt, die andere auf die Ausfüllung eines bestimmten Berufes innerhalb der nationalen Gemeinschaft. Beide Aufgaben stehen in beständiger Wechselwirkung, heben und durchdringen einander. Aber die erste Aufgabe ist die grundlegende. Sie bildet die notwendige Kraftquelle für die Durchführung der zweiten. Darum geht die Erziehungsschule der Fachbildung voraus. Sie will zunächst die Köpfe wecken, die Blicke weiten, die Grundlagen zur Entwicklung einer charaktervollen Persönlichkeit legen, die verschiedenen Begabungen wecken, pflegen und lenken, bis mit der Wahl des Berufs die Fachschule sich anbietet, um die weitere Ausbildung zu übernehmen. In ihr tritt insofern eine gewisse Vertiefung ein, als in ihr eine Zuspitzung auf ein bestimmtes Arbeitsgebiet geboten ist. Daß diese Vertiefung nicht zu einer Verengerung und zur Beschränktheit führe, dazu ist notwendig, daß der erzieherische Unterbau breit und tief genug angelegt wird, um eine frühzeitige Einengung des geistigen Horizontes zu vermeiden. Deshalb umfaßt die Volksschule acht, die Realschule zehn, die höheren Erziehungsschulen zwölf, die der Mädchen dreizehn Schuljahre als Vorbereitungsstufen für die unteren, mittleren und höheren Fachschulen. Darin liegt ein großer Vorzug unseres deutschen Bildungswesens. Erst Menschen, dann Spezialisten! Erst Bildung zu einer tüchtigen, zu allem Guten geschickten Persönlichkeit, dann Vorbereitung auf

ein bestimmtes Fach. Die in den Erziehungsschulen erworbene Bildung geht in die Fachschulen über und wird dort, verbunden mit dem Spezialzweck der Berufsbildung, weitergeführt. Das so erworbene Wissen und Können geht dann in die Kulturarbeit des Volkes ein.

Diese Kulturarbeit muß als ein Ganzes betrachtet werden, an dem jeder nach seiner Begabung und Neigung im Geist einer sittlich gerichteten Persönlichkeit sich beteiligt. Dies ist wichtig, weil mit der zunehmenden Auseinanderlegung der einzelnen Arbeitsgebiete die Gefahr der Spaltung der Volksgenossen in kastenartige Abschließung, Züchtung dieser Gefahr, des Hochmuts, der Verständnislosigkeit für die Arbeit anderer nur zu nahe liegt. Ihr kann begegnet werden, wenn in den Erziehungsschulen die idealen Grundlagen unseres Volkslebens so stark befestigt werden, daß unsere Jugend sie in ihre weitere Fachbildung und von da ins Leben mitnimmt, um sie immer mehr zu führenden Kräften zu gestalten.

Das ist der tiefe Sinn der Rollenverteilung der Bildung auf Erziehungs- und Fachschulen. Sie bilden keine Gegensätze, sondern arbeiten Hand in Hand im Hinblick auf die kulturellen Aufgaben, die unserem Volke gestellt sind. Die bisherige Entwicklung zeigt, daß sich die Rollenverteilung in dem Nacheinander bewährt hat. Deshalb muß eine Mischung der beiden Aufgaben, und zwar so, daß der Nützlichkeitsstandpunkt möglichst frühzeitig in die Jugendentwicklung hineingetragen werde, energisch zurückgewiesen werden. Das amerikanische Beispiel, das so oft bewundert wurde, sollte uns abschrecken, einen Weg zu empfehlen, der einen verderblichen Rückschritt bedeutet.

2. Dreifache Gliederung.

Ein weiterer bemerkenswerter Gewinn der bisherigen Entwicklung ist die Gruppierung unseres Schulwesens. Sie ist nicht eine Sache des Zufalls oder der Willkür, sondern das Ergebnis einer inneren Notwendigkeit. Letztere führte zur Anpassung an die soziale Schichtung des Volkes, die aus der Entwicklung unseres Volkes hervorgegangen ist und sich in ähnlichen Zügen bei anderen Völkern wiederholt. Diese Schichtung ist eine dreifache. Wir können eine untere, mittlere und höhere Bevölkerungsschicht unterscheiden, wobei allerdings die Grenzen fließende sind. Diese Dreischichtung ist eine durchaus gesunde, weil naturgemäße. Deshalb ist auch unsere Schulorganisation, die dieser Dreischichtung folgt, in dieser Beziehung gut und einwandfrei. Alle Volksgenossen sind Arbeiter. Die unterste Arbeitsschicht wird von denen gebildet, die im wesentlichen unselbständig Befehle auszuführen haben und mit der Hand ihren Unterhalt verdienen. In einem engbegrenzten Kreis führen sie eine einfache Lebenshaltung. Hierher gehören die Taglöhner, die ungelernten Fabrikarbeiter, die Kleinbauern, die kleinen Handwerker sowie die Subalternbeamten.

Die mittlere Arbeitsschicht umfaßt in der Stadt das wohlhabende Bürgertum, auf dem Land den Großbauern. Hierzu zählen die Gewerbetreibenden, die Kunsthandwerker, die kleinen Kaufleute, die mittleren Beamten. Die obere Arbeitsschicht wird von den Großkaufleuten, den Großindustriellen, den Großgrundbesitzern, den höheren Staatsbeamten, den Gelehrten, Offizieren und Schulmännern gebildet. Hier sind die führenden und die schöpferischen Geister vereinigt, die in erster Linie die Verantwortung für die Weiterentwicklung unseres Volkes zu tragen haben. Während der unteren Schicht die ausführende Arbeit, die vielfach etwas Mechanisches an sich trägt, zufällt, ist die mittlere Schicht Vertreterin der bestimmenden Arbeit, bei der es nicht auf die Hand, sondern auf die Gedankenarbeit ankommt, die zu leisten ist. Die bestimmende Arbeit ist gebunden an eine anordnende Intelligenz, während die höchste Arbeitsleistung als schöpferische charakterisiert werden muß. Hier spielt das Genie eine Rolle, in der zweiten Gruppe das Talent, in der unteren die physische Arbeitskraft.

Aus dieser kurzen Grundlegung, die sich auf das Wesentliche beschränkt, wird ersichtlich, wie zunächst das Fachschulwesen sich der Dreischichtung des Volkes naturgemäß und zweckentsprechend anpaßt, und wie dann als notwendige Folge auch das Erziehungsschulwesen die dreifache Gliederung aufweist: 1. Volksschulwesen, 2. Realschule, Lyzeum, 3. höheres Schulwesen (Gymnasium, Realgymnasium, Oberrealschule, Studienanstalt, Oberlyzeum). Auf ersteres baut sich die Fortbildungsschule und das niedere Fachschulwesen auf; die Realschule führt ihre Zöglinge dem mittleren Fachschulwesen mit seiner reichen Gliederung zu, während die höheren Schulen die reifere Jugend den höheren Fachschulen, den Universitäten, technischen Hochschulen, Handelshochschulen, Akademien und Seminaren abgeben.

II. Vorschläge für die Weiterbildung unserer Schulorganisation.

Aus den letzten Darlegungen könnte man den Schluß ziehen, als ob an unserer Schulorganisation nichts zu bessern sei. Hinsichtlich der allgemeinen Grundzüge muß dies zugegeben werden; aber doch drängen sich bei näherer Betrachtung der Entwicklung im einzelnen mancherlei Schattenseiten auf, die zu einer Fortbildung des Gewordenen nötigen.

Es sei hier vor allem auf die Tatsache hingewiesen, daß mit der bisherigen Entwicklung eine Gefährdung der Einheitlichkeit des nationalen Schulwesens verquickt war. Wenn man als Ideal festhält: Ein Volk, eine Sprache, eine Kultur, eine Schule — dann muß man sich gegen die bestehende Zusammenhanglosigkeit unserer Schulanstalten wenden und die Frage aufwerfen, ob man sie nicht auf irgendeine Weise aufheben und aus dem Schulaggregat ein Schulsystem schaffen könne.

Daß die Zerrissenheit Tatsache ist, dazu kann ein kurzer Blick genügen. Da es ausgeschlossen war, daß unser Schulwesen nach einem einheitlichen Plan entworfen werden konnte, ist es erklärlich, wie die Schulschöpfungen, nacheinander ins Leben tretend, jede für sich von Anfang an einen selbständigen Gang verfolgten. Diese Selbständigkeit brachte mit sich, daß der Übergang von einer Anstalt zur anderen, z. B. vom Gymnasium zur Realschule und umgekehrt, mit den größten Schwierigkeiten verknüpft ist. Sie hat namentlich auch den von unten aufstrebenden Elementen insofern Steine in den Weg gewälzt, als zwischen der Volksschule und den höheren Schulen jeder Zusammenhang, abgesehen von den ersten Schuljahren, fehlt. Eine Folge der isoliert lebenden Schularten zeigt sich sodann in der Zerrissenheit des Lehrstandes. Bekanntlich stehen hier Lehrer und Lehrerinnen verschiedener Schulgattungen nicht selten feindselig gegeneinander. Als ein idealer Zustand kann dies gewiß nicht betrachtet werden, da man doch annehmen sollte, daß alle, die durch den gleichen Zweck, Erziehung unserer Jugend, miteinander verbunden sind, sich als zusammengehörige Glieder des großen und einflußreichen Lehrstandes fühlen. Das wird aber so lange nicht der Fall sein, als die getrennten Schulgattungen auch eine Trennung der Lehrer und Lehrerinnen mit sich führen.

Die Aufmerksamkeit der Schulpolitiker ist deshalb auf eine gewisse Bindung und Vereinigung der bisher voneinander gesondert lebenden Anstalten gerichtet. Heute mehr als je, weil in den schweren Zeiten des Weltkrieges der Zug nach äußerer und innerer Einigung mit besonderer Stärke durch unser Volk geht. Er wendet sich naturgemäß auch dem Erziehungsgebiet zu und erhebt hier Forderungen, die in unserem Volke in Vergessenheit geraten waren. Schon Comenius hatte in der harten Periode des Dreißigjährigen Krieges einen idealen Schulorganisationsplan entworfen, der einen stufenmäßigen Aufbau unserer Schulanstalten, der damaligen Zeit entsprechend, vorsieht, womit eine gewisse Verbindung hergestellt war. Dann griff unter dem Eindruck der Freiheitskriege das preußische Ministerium vor 100 Jahren die pädagogische Einheitsidee auf. Der Staatsrat Süvern entwarf einen Plan für die Organisation des preußischen Schulwesens, der Comenianischen Geist und Pestalozzischen Einfluß widerspiegelt und ein einheitliches Schulsystem fordert, in dem die einzelnen Teile organisch ineinandergreifen.

Da dieser Entwurf nicht verwirklicht wurde, weil die Zeit noch nicht reif dazu war, so pocht heute von neuem die Einheitsidee an unsere Türen. Ob es heute gelingen wird, sie durchzuführen? Ohne Zweifel sind die Schwierigkeiten heute weit größer als vor 100 Jahren, da die Verhältnisse seitdem viel komplizierter geworden sind und alle konservativ gerichteten Schulpolitiker von vornherein die Notwendigkeit einer Fort-

bildung in dieser Hinsicht leugnen. Trotzdem muß der Versuch gewagt werden, im kommenden Frieden ein in Wahrheit nationales Schulsystem zu verwirklichen, und zwar unter sorgfältiger Benutzung der historischen Grundlagen. Nicht um einen Umsturz, sondern um eine Reform handelt es sich, wie eingangs schon dargelegt wurde.

Dem Weiterbau kommt die Tatsache entgegen, daß der gewaltige Krieg schwere Lücken gerissen und ein gut Teil hoffnungsfroher tüchtiger Jugend unserem Volke genommen hat. Deshalb schauen viele mit Besorgnis in die Zukunft. Werden die Lücken, die der Krieg gerissen, ausgefüllt werden können, damit die Arbeit auf den mannigfachen Gebieten unserer Kultur keinen Stillstand erleide? Unwillkürlich steigt darum heute nachdrücklicher als früher der Gedanke auf, daß es darauf ankommt, den Begabten aus den breiten unteren Volksschichten die Möglichkeit des Aufstieges in die Berufe zu eröffnen, die vom Kriege am härtesten getroffen worden sind. In diesem Gedanken begegnen sich heute viele in unserem Volk, die in anderen Fragen weit voneinander abweichen. Einig sind sie im Ziel; aber hinsichtlich der Wege gehen sie allerdings auseinander. So meinen die einen, daß es neuer Wege hierfür nicht bedürfe. Auch innerhalb des überlieferten Schulwesens könne der Aufstieg einzelner von unten herauf wohl vollzogen werden. Es stehen allerdings genug Beispiele zu Gebote, wenn man die Herkunft führender deutscher Männer in Betracht zieht. Es ist keine Frage, daß tatsächlich der Ersatz fehlender Kräfte von unten her, aus den unverbrauchten Schichten, immer schon erfolgt ist. Daraus aber den Schluß zu ziehen, daß in unserer Schulorganisation alles in bester Ordnung sei, scheint verfehlt, jedenfalls verfrüht zu sein. Denn nicht darum dreht sich die Frage, ob der Aufstieg möglich sei, sondern es kommt vielmehr darauf an, nachzusehen, ob die Wege für den Aufstieg der Begabtesten so geordnet seien, daß sie sich ohne allzu große Schwierigkeiten durchsetzen können. Letzteres muß in Hinblick auf unser überliefertes Schulwesen bestritten werden. Dieses hat sich, wie wir gesehen haben, von Fall zu Fall, je nach dem hervortretenden Bedürfnis, entwickelt. So haben wir eine Fülle von Schulen erhalten, auf die wir mit Recht stolz sein können. Nur ein Schatten fällt auf diesen Reichtum. Der Fülle fehlt die Einheit. Unsere Schulen haben sich nebeneinander entwickelt und sind so zu selbständigen Organismen geworden, denen die Fühlung untereinander verloren ging. Diese Zusammenhanglosigkeit der Schulen erschwert, wie gesagt, den Übergang von der einen zur anderen und den Aufstieg der Begabten zu den entsprechenden Berufen. Um diesen Schwierigkeiten zu entgehen, muß das Nebeneinander unserer Schulen in ein Nacheinander verwandelt werden! Es fragt sich nur, wie dies am leichtesten und zweckmäßigsten einzurichten sei.

Von vornherein ist daran festzuhalten, daß an dem reichen Nebeneinander der Fachschulen nichts zu ändern ist. Hier geht die Getrenntheit aus der Natur der Sache hervor. Der Fortschritt kann sich hier nur in einer weiteren Differenzierung vollziehen im Anschluß an die sich weiterbildende Kulturarbeit des Volkes. Ganz anders liegt die Sache auf dem Gebiet des Erziehungsschulwesens. Hier ist der Hebel anzusetzen. Das Ziel besteht darin, im Anschluß an das Gewordene ein Schulsystem zu schaffen, das, auf dem Prinzip der Begabung beruhend, die innere Einheit des Erziehungsschulwesens auch äußerlich zum Ausdruck bringt. Dies wird zunächst dadurch herbeigeführt, daß man allen Schularten eine Grundlage, die allgemeine Volksschule, gibt, nachdem der „Volkskindergarten" vorgearbeitet hat. Die allgemeine Volksschule bildet den gemeinsamen Stamm, aus dem die verschiedenen Schularten wie Äste herauswachsen, nach oben hin sich in drei Gruppen verzweigend, entsprechend der Dreiteilung des Fachschulwesens. Diese gemeinsame Grundschule haben wir schon in Süddeutschland und in der Provinz Westfalen. Sie vereinigt das Interesse aller Volksgenossen auf sich; hier wird zur Wirklichkeit das Wort: Ein Volk, eine Schule!

Diese Grundschule muß nun so breit angelegt werden, daß der Untersuchung und Prüfung der Kinder mit Beziehung auf ihre Begabung Zeit genug gelassen wird, um Irrtümer möglichst zu vermeiden. Sie sollte in Erinnerung an die sechsjährige Muttersprachschule des Comenius, die der lateinischen vorausgeht, und im Anschluß an den gemeinsamen sechsjährigen Unterbau der höheren Schulen nach Frankfurter System, sechs Jahrgänge vom sechsten bis zum zwölften Lebensjahr umfassen. In dieser Grundschule spielt weder die Geburt noch das Geld eine Rolle, sondern allein die Frage nach der Begabung, wobei die Erfahrungen, die das Mannheimer Schulsystem gereift hat, benutzt werden können. Nach dieser sechsjährigen Grundschule soll dann mit Rücksicht auf die Forderungen der spezialisierten Kulturarbeit und im Hinblick auf die Fachschulen eine Verteilung der Kinder auf drei Hauptgruppen vorgenommen werden. Dabei hat sowohl die theoretische wie die praktische Begabung der Kinder den Ausschlag zu geben.

Diese Vorschläge werden gewiß auf starken Widerstand stoßen. In Zeiten des Friedens vorgelegt, haben sie nur in engeren Kreisen Zustimmung, im allgemeinen aber Ablehnung, wenn nicht offen, so doch stillschweigend, gefunden. Heute aber, unter dem Einfluß des gewaltigen Krieges, hat sich die Stimmung geändert. Dem Gedanken, daß dem einheitlichen Volk eine einheitliche Schulorganisation entsprechen solle, steht man jetzt mit größerem Verständnis und mit mehr Liebe gegenüber als

zuvor. Aber trotzdem wird man mit Gegnerschaft aus verschiedenen Lagern zu rechnen haben.

Die einen egoistisch gerichteten Naturen in den sogenannten besseren Ständen kommen nicht darüber weg, daß ihre Kinder in der allgemeinen Grundschule in intellektueller und sittlicher Hinsicht durch das Zusammensein mit den ärmeren und angeblich minderwertigeren Kindern Schaden leiden müßten. Deshalb sind sie für die „Vorschulen", die sie nicht aufgeben wollen. Sie finden lebhafte Unterstützung bei denen, die der Ansicht sind, daß die Vorschulen wegen der grammatischen Schulung nötig seien, die die Zöglinge in die höheren Schulen mitzubringen haben. An dem neunklassigen Rahmen dieser Schulen wollen sie gleichfalls in keiner Weise gerüttelt sehen. Sie lehnen das Frankfurter System ab, weil es nur sechs Jahre für Latein, nur vier Jahre für Griechisch vorsieht, während das überlieferte Gymnasium neun und sechs Jahre dem altklassischen Sprachbetrieb zur Verfügung stellt. Sie lassen sich nicht belehren, daß unsere Gegenwart keine Zeit mehr hat für ein neunjähriges Lateinstudium unserer Jugend. Sie wollen auch nicht sehen, daß das Frankfurter System in sechs Jahren die gleichen Erfolge erzielt wie das alte Gymnasium. Endlich hört man auch Stimmen, die die Einheitschule abweisen, weil sie sich einbilden, daß sie zu einer Überfüllung der gelehrten Berufe und zu einer Verarmung der unteren Arbeitsschichten führen müsse, wenn die Begabung den Ausschlag geben sollte. Sie übersehen dabei vollständig, daß unter Begabung nicht einseitig die intellektuelle Befähigung, sondern in gleichem Maße die praktische Anlage zu verstehen und zu würdigen ist. Das Bestreben des Einheitschulsystems ist vor allem darauf gerichtet, die Leistungsfähigkeit unseres Volkes in allen Schichten zu steigern und zu diesem Zweck die heranwachsenden schaffenden Kräfte an der Stelle einzusetzen, wo sie kraft ihrer besonderen Begabung das Höchste zu leisten versprechen.

Das ist der führende Gedanke, der den Organisationsplan zu beherrschen hat. Wir vertrauen dem guten Geist unseres Volkes, daß er das Rechte zu finden weiß. In der kommenden Friedenszeit wird es unser Volk nicht leicht haben. Es wird seine Kräfte verdoppeln müssen, um allen Aufgaben gerecht zu werden. Unter ihnen hebt sich das Ziel heraus, eine Jugend zu erziehen, die den Gefahren und Kämpfen kommender Zeiten gewachsen ist, auf daß unser Volk immer mehr die hohe Warte für alle Nationen werde, die geistige und sittliche Kultur höher zu schätzen wissen als das Blendwerk bloßer Zivilisation.

Zum Schluß sei in einer zusammenfassenden Übersicht die Schulorganisation der Zukunft, wie sie der Verfasser im vorstehenden kurz skizziert hat, zur Anschauung gebracht.

Kulturarbeit des Volkes und dementsprechende Schulorganisation.

I. **Grundlage: Soziale Schichtung des Volkes.**

A. **Untere Berufsschicht:**	B. **Mittlere Berufsschicht:**	C. **Höhere Berufsschicht:**
Handarbeiter, Tagelöhner, Fabrikarbeiter, Kleinbauer, Niederer Verwaltungsdienst	Gewerbestand, Kleinhandel, Großbauer, Mittlerer Verwaltungsdienst	Großkaufmannschaft, Großgrundbesitz, Großindustrie, Höheres Beamtentum, Offizierstand, Gelehrtentum und Lehrerstand

II. **Ausführung: Das Bildungswesen im Anschluß an die soziale Schichtung.**

A. **Erziehungsschulwesen.**

1. Vor der Schule	Volkskindergarten, namentlich für die unbemittelten Kreise			
2. Gemeinsamer Elementarunterricht für alle Kinder	Allgemeine Volksschule 1. bis 6. Schuljahr (Grundschule)			
3. Trennung der Kinder in drei Schulgruppen	Oberstufe der Volksschule 7. u. 8. Schuljahr (Knaben- und Mädchen-Mittelschule)	Realschule, Lyzeum 7. bis 10. Schuljahr	Höhere Schulen 7. bis 12. Schuljahr 1. a) Oberrealschule Französ., Englisch, Latein. (wahlfrei) b) Frauenschule c) Oberlyzeum	 2. a) Gymnasium Griech., Latein., Franz. } Engl. } wahlfrei b) Studienanstalt

B. **Fach- oder Berufsschulwesen.**

4. Vielfache Teilung	1. Niederes Fachschulwesen a) Allgemeine obligatorische Fortbildungsschule in Verbindung mit der Oberstufe der Volksschule 9. bis 12. Schuljahr b) Untere Fachschulen, Handwerkerschulen, Ackerbauschulen usw. 9. bis 12. Schuljahr	2. Mittleres Fachschulwesen: 11. bis 14. Schuljahr Technikum, Handelsschule, Kunstgewerbeschule, Kunstschule, Forstschule, Bergbauschule usw.	3. Höheres Fachschulwesen 13. bis 16. Schuljahr a) Lehrer- u. Lehrerinnen-Seminar b) Akademie (Kunstakademie, Forstakademie, Bergakademie usw. c) Handelshochschule d) Technische Hochschule e) Universität
5. Gemeinsame Ausbildung im Heere	Eintritt in den Heeresdienst (Allgemeine Wehrpflicht)		

C. **Freiwillige Fortbildung** (Allgemeine Wahlpflicht)

Volkshochschulen, Fortbildungskurse, Ferienkurse, Volksbüchereien, Lesehallen usw.

21.

Der Kampf gegen die öffentliche Unsittlichkeit.

Von **Anna Pappritz**, Berlin-Steglitz.

Das wichtigste und schwierigste Problem, das uns jetzt im Interesse unseres Volkes und Vaterlandes beschäftigt, ist das der Bevölkerungspolitik. Es gilt, die furchtbaren Lücken, die dieser Krieg unserem Volke geschlagen, wieder auszufüllen, durch die Aufziehung eines körperlich gesunden und sittlich starken Nachwuchses, der befähigt ist, die deutsche Kulturarbeit fortzusetzen und ihr zu neuer, schöner und reicher Entfaltung zu verhelfen. Alle Bestrebungen, die dahin zielen, das Familienleben zu festigen, die Säuglingssterblichkeit einzuschränken, die körperliche und sittliche Verwahrlosung unserer Jugend zu verhindern, die Volksgesundheit zu schützen, müssen mit allen zu Gebote stehenden Mitteln gefördert, die schädlichen Tendenzen, die diesen Bestrebungen entgegenwirken, aber auf das energischste bekämpft werden. Der Hauptfeind, der eigentliche Krebsschaden, der am Marke unseres Volkes nagt und seine gesunde Entwicklung hemmt, ist die Prostitution mit all ihren verhängnisvollen Nebenerscheinungen und Folgen.

Der Staat hat dies Problem bisher fast ausschließlich vom sanitären Gesichtspunkt aus angesehen, indem er versuchte, durch die Reglementierung der Prostitution die gesundheitlichen Gefahren derselben auszuschalten. Dies System beruht auf einem doppelten Irrtum: erstens hat man sich dabei beruhigt, an den *Symptomen* herumzukurieren, statt den *Herd der sozialen Krankheit* zu treffen, und zweitens sind die Mittel, die man angewendet hat, durchaus unzweckmäßig gewesen. *Die Reglementierung der Prostitution hat ihren Zweck, die Geschlechtskrankheiten einzudämmen, nicht erreicht*; ja, sie hat sogar dazu beigetragen, die Prostitution zu *fördern*, da sie dem männlichen Geschlecht eine trügerische Sicherheit vortäuschte und sein Gewissen abstumpfte, denn, indem der Staat das Laster sozusagen organisierte und gefahrlos zu gestalten suchte, erweckte er die Anschauung, daß dem Manne eine schrankenlose Befriedigung seiner sexuellen Bedürfnisse zustehe.

Die Stimmen unter den medizinischen Sachverständigen, die die Reglementierung wegen ihrer *hygienischen Zwecklosigkeit* und *sozialen Ungerechtigkeit* verdammen, mehren sich von

Jahr zu Jahr. Führend in dem Kampfe gegen die Reglementierung sind zuerst Professor v. Gruber und Professor v. Düring aufgetreten, und in jüngster Zeit haben zwei Autoritäten, Professor Dr. Blaschko und Dr. Dreuw, einstiger Polizeiarzt von Berlin, ein Reformprogramm entworfen, das — an Stelle der Reglementierung — die Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten auf breitester Basis ins Auge faßt.

Professor Dr. Blaschko[1]) machte auf dem internationalen medizinischen Kongreß in London im Jahre 1913 folgende Vorschläge[1]):

„Eine generelle Anzeigepflicht, wie sie bei den übrigen Infektionskrankheiten als Ausgangspunkt für alle weiteren prophylaktischen Maßnahmen geübt wird, ist bei den venerischen Krankheiten aus verschiedenen Gründen nicht durchführbar. (Selbst in Norwegen und Dänemark, wo eine solche für Patienten, die auf öffentliche Kosten und in öffentlichen Krankenhäusern verpflegt werden, besteht, fehlt sie für die Privatklientel.) Man muß sich daher mit Maßnahmen gegen diejenigen Fälle beschränken, die sonst auf irgendeine Weise zur Kenntnis der Behörden gelangen, und man muß diese Maßregeln auch dann nur auf gefährliche und renitente Elemente beschränken.

Ferner müßten die Maßregeln beide Geschlechter billigerweise treffen, zweitens dürfte keine offizielle zwangsweise Abstempelung von weiblichen Personen zu öffentlichen Prostituierten stattfinden, es dürften keine Ausnahmegesetze gegen Prostituierte, keine Einschreibung, keine Kontrolle und keine Präventivvisite geschaffen werden, und drittens müßte die gesundheitliche Überwachung aller gesundheitgefährdenden Elemente nicht durch die Polizei, sondern durch ein Gesundheitsamt ausgeübt werden. Die Polizei hätte nur eine Hilfsaktion zu entfalten.

Es wäre dann zu fordern:

1. daß Individuen beiderlei Geschlechts, welche verdächtig sind, eine venerische Infektion zu verursachen, angehalten werden, dem kommunalen Gesundheitsamt ein Gesundheitsattest eines öffentlich hierzu autorisierten Arztes beizubringen. Verdächtig im Sinne dieser Bestimmung wären Individuen: a) wenn beim Gesundheitsamt eine Anzeige einläuft, daß sie eine venerische Infektion verursacht haben, b) wenn sie auf der Straße oder an einem öffentlichen Orte durch schamloses Benehmen (z. B. durch öffentliche Provokation zum Geschlechtsverkehr u. dgl.) öffentlichen Anstoß erregt haben.

2. Können die verdächtigen Personen ein solches Attest nicht beibringen, so ist zu verlangen, daß sie sich bis zum Nachweis erfolgter Heilung

[1]) Professor Dr. Blaschko, Syphilis als Staatsgefahr. Medizinische Klinik 1913, Nr. 35—38. Urban & Schwarzenberg, Berlin N 29.

in ärztliche Behandlung begeben und dem Gesundheitsamte regelmäßig einen Nachweis dieser Behandlung bringen.

3. Eine Zwangsbehandlung würde nur eintreten, wo die Anordnungen des Gesundheitsamtes nicht befolgt werden.

In Form eines Gesetzesparagraphen gebracht, würde mein Vorschlag etwa folgendermaßen lauten:

Wer, obwohl er weiß oder den Umständen nach vermuten muß, daß er an einer Geschlechtskrankheit leidet, andere der Gefahr einer Ansteckung aussetzt, kann 1. durch die Gesundheitsbehörde angehalten werden, bis zur erfolgten Heilung in regelmäßigen Pausen amtsärztliche Bescheinigungen über seinen Gesundheitszustand beizubringen; 2. kann er nicht den Nachweis einer ausreichenden ärztlichen Behandlung erbringen, so kann er einer zwangsweisen Behandlung eventuell in einem öffentlichen Krankenhause unterworfen werden; 3. ist durch ihn eine Ansteckung erfolgt, so kann er verurteilt werden, dem Geschädigten Schadenersatz zu leisten. Die Festsetzung der Schadenhöhe erfolgt im Verlaufe des Strafprozesses. (Wie man sieht, als Strafe weder Geld- noch Haftstrafe, sondern ausschließlich ‚sichernde Maßnahmen‘!)"

Und Dr. D r e u w schreibt in einem Artikel über „Bevölkerungspolitik" in der Allgemeinen Medizinischen Zentralzeitung Nr. 47 (1915):

„Will man eine generelle Bekämpfung der venerischen Plage einführen, dann muß mit Naturnotwendigkeit die Reglementierung einiger weniger tiefstehender weiblicher Personen ersetzt werden durch ein Überwachungssystem, das die g e s a m t e n Geschlechtserkrankungen möglichst umfaßt.... Wenn ich mir im folgenden erlaube, ein bereits während meiner Tätigkeit als Polizeiarzt in Berlin verfaßtes System einer gesetzlichen Regelung vorzuschlagen (was natürlich damals nicht veröffentlicht werden durfte), welches auf der einen Seite alle w e i b l i c h e n u n d m ä n n l i c h e n Geschlechtskranken betrifft und auf der anderen Seite nicht befürchten läßt, daß diese in ihrem Berufe oder in ihrer sonstigen Existenz beeinträchtigt werden, so wäre das Ziel erreicht, die Staatskontrolle einerseits wirksam, anderseits so unauffällig wie möglich zu gestalten. Denn das große Hindernis, das einer Beaufsichtigung der Geschlechtskranken von Staats wegen entgegensteht, nämlich die Furcht der Patienten, ihr Leiden könne, wenn es staatlicherseits bekannt wird, ihnen in der Existenz schaden, muß bei einer gesetzlichen Regelung beseitigt werden. Räumt man dieses Hindernis hinweg, dann wird sich der Geschlechtskranke ebenso staatlichem Zwange fügen, wie es bei anderen, das Gemeinwohl gefährdenden Krankheiten ohne Murren geschieht. An die Stelle der Polizei wird dabei zweckmäßig eine Behörde treten, deren Beamte bei hoher Strafandrohung durch Amtseid zur Verschwiegenheit

verpflichtet werden. Diese Behörde müßte einen möglichst harmlosen Namen tragen, etwa ‚Statistisches Gesundheitsamt‘, und sie müßte, um bei einer eventuell notwendig werdenden Mitteilung keinen Verdacht auf den Empfänger zu richten, sich auch noch mit der statistischen Überwachung anderer Krankheiten als der sexuellen befassen. Auch dürften die Beamten dieser Behörde nicht zu Bekundungen über Angelegenheiten ihrer Berufstätigkeit vor Gericht geladen werden. Aus der Tatsache, daß sie nichts aussagen, dürften keine Schlüsse gezogen werden, kurzum, sie müßten mit allen Mitteln gegen polizeiliche und gerichtliche Nachforschungen geschützt werden. Wäre diese Behörde vorhanden, so kämen folgende Vorschläge zu einer Reform der Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten in Frage:

„1. Jeder, der an einer Geschlechtskrankheit leidet, ist verpflichtet, einen Arzt aufzusuchen. Jeder Arzt muß auf einem verschlossenen, gedruckten Formular, das frei laut Ablösung durch die Post versandt wird, der Behörde Namen und Art der Erkrankung mitteilen. Er ist verpflichtet, dem Patienten das Formular auszuhändigen, zugleich mit einem Merkblatt, auf welchem die wichtigsten Bestimmungen vermerkt sind, mit dem ausdrücklichen Hinweis, daß der Patient keine Indiskretionen zu befürchten habe.

2. Jeder Erkrankte hat wöchentlich einmal durch ein solches Schreiben, das vom Arzte gratis ausgefüllt wird, der Behörde anzuzeigen, daß er sich in Behandlung befindet. Am Ende der Behandlung sendet er ein Schlußattest ein. Die Formulare dürfen nur den Ärzten von der Behörde übermittelt werden.

3. Wenn der betreffende Patient, ehe ein Schlußattest eingegangen ist, 3 Wochen lang kein Attest sendet, wendet sich die Behörde an ihn zwecks Einsendung dieses Attestes. Wenn er also eine solche harmlos gehaltene Aufforderung bekommt, so trägt er selbst die Schuld daran. Ist er auf Reisen, so kann er durch jeden beliebigen Arzt ein Attest einsenden und ist so lange verpflichtet hierzu, bis ein ärztliches Schlußattest eingegangen ist. Falls er 3 Wochen lang jede Aufforderung unbeantwortet läßt, muß er sich eine zwangsweise Behandlung in einem Krankenhause gefallen lassen, wenn er für sein Verhalten keine genügende Entschuldigung beibringen kann.“

Die weiteren Vorschläge des Verfassers sind lediglich Ergänzungen und nähere Ausführungen dieser Hauptthesen, worauf er zu folgendem Schluß kommt:

„Selbstverständlich müßten diese Vorschläge im einzelnen noch juristisch durchgearbeitet werden. Während die heutige Reglementierung einiger weniger tiefstehenden Frauenspersonen nur einen Tropfen auf

einen heißen Stein bedeutet und den Bürger in Sicherheit wiegt, ohne ihm in Wirklichkeit nennenswerten Schutz zu bieten, würde das von mir vorgeschlagene System in unauffälliger Weise eine wirksame Aufsicht über die venerischen Krankheiten ermöglichen, die dem Staatsganzen durch Eindämmung der Folgeerscheinungen der Gonorrhöe und Syphilis, unter ihnen des Geburtenrückganges, zum größten Nutzen gereichen würde.

Namentlich aber — und hierin läge eine besondere Bedeutung — würde man ziemlich genaue statistische Angaben über die Zahl und die Heilungsmöglichkeiten beinahe aller in Deutschland vorkommenden Geschlechtskrankheiten machen können, während bisher alle Statistiken auf diesem Gebiete so unvollständig und daher so ungenau, ja man kann sagen, so willkürlich wie nur möglich sind."

Die vorgeschlagenen Reformen der beiden Herren, die einzeln betrachtet nicht ganz lückenlos sind, ergänzen sich in so zweckmäßiger Weise, daß man erwarten darf, daß ihre zielbewußte Ausgestaltung und gerechte Anwendung viel dazu beitragen würde, die Verbreitung der Geschlechtskrankheiten einzudämmen. Sie müssen aber noch erweitert werden durch zwei gesetzliche Maßnahmen, die schon seit Jahren von dem Deutschen Zweig der Abolitionistischen Föderation gefordert werden: 1. die Einführung eines Gesetzes, welches von dem Ehekandidaten ein amtsärztliches Gesundheitsattest verlangt und die bürgerliche Eheschließung abhängig macht von der Abwesenheit einer noch übertragbaren Geschlechtskrankheit; 2. die Bestrafung der venerischen Ansteckung. Die Föderation hat folgende Fassung vorgeschlagen: „Wer wissend, oder den Umständen nach annehmen muß, daß er an einer ansteckenden Geschlechtskrankheit leidet, durch Geschlechtsverkehr oder andere körperliche Berührung (z. B. im Ammen- und Hebammenwesen) seine Krankheit auf eine andere Person überträgt, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft. Die Verfolgung tritt nur auf Antrag ein." Bei Minderjährigen müßte der gesetzliche Vertreter bzw. das Vormundschaftsgericht verpflichtet sein, Anzeige zu erstatten.

Diese beiden Gesetze bezwecken, gerade diejenigen vor einer Infektion zu schützen, die der Prostitution fernstehen, die aber in überaus häufigen Fällen angesteckt werden: die Ehefrauen und die noch unverdorbenen jugendlichen Mädchen, die einer Verführung anheimfallen.

Wir dürfen aber niemals vergessen, daß der Kampf gegen die Geschlechtskrankheiten sich doch nur gegen eine Folgeerscheinung

der Prostitution richtet, und daß wir einen wirksamen Schutz der Volksgesundheit nur dann erzielen können, wenn es gelingt, das Übel an der Wurzel zu fassen, das heißt die *Prostitution selbst* einzuschränken. Dies Ziel wird niemals durch Strafmittel zu erreichen sein; die Methode, die man von alters her geübt hat, das *weibliche Geschlecht allein* für die öffentliche Unsittlichkeit verantwortlich zu machen und ihm durch rigorose Strafen (wie im Mittelalter) oder durch gesellschaftliche Ächtung (wie heutzutage durch die Reglementierung) die Konsequenzen für eine von *beiden* Geschlechtern begangene Handlung aufzubürden, hat sich als *unwirksam* erwiesen; diese Methode schlägt nicht nur der Logik der Tatsachen ins Gesicht, sondern sie widerspricht auch unserem Gerechtigkeitsgefühl und unserem sozialen Empfinden. Wir sehen heute in der Prostitution eine *soziale Krankheitserscheinung*, die hauptsächlich durch *soziale Mittel* zu heilen ist. Wahrscheinlich wird es niemals gelingen, sie ganz auszurotten, ebensowenig wie Diebstahl, Lüge, Betrug, Trunksucht je ganz verschwinden werden, aber es kann und muß gelingen, durch geeignete Maßnahmen die Prostitution derart zu vermindern, daß sie nicht mehr eine Gefahr darstellt, die die *Zukunftsentwicklung* unseres Volkes in Frage stellt, denn wir dürfen auch niemals außer acht lassen, daß die Prostitution nicht nur in *gesundheitlicher*, sondern auch in *ethischer* und *sozialer* Hinsicht unsere Kultur bedroht.

Die Prostitution ist ein Handel, der sich wie jeder Handel aus Nachfrage und Angebot zusammensetzt; bisher hat ihn der Staat als legitimes Geschäft betrachtet und sich darauf beschränkt, die Funktionen der Marktpolizei zu übernehmen, um dem Käufer eine gesundheitlich einwandfreie Ware zu garantieren. Die Erkenntnis, daß dieser Handel für die Allgemeinheit von den verhängnisvollsten Folgen ist, stellt uns vor die Notwendigkeit, auf Mittel und Wege zu sinnen, diesen Handel zu unterbinden, indem wir Nachfrage wie Angebot möglichst verringern.

Die *Nachfrage von seiten des Mannes* einzuschränken, ist sicherlich die schwierigste Seite des Problems. Der Staat müßte alles daran setzen, um eine frühere Eheschließung zu ermöglichen: durch Aufbesserung der Gehälter für die verheirateten Beamten, durch Steuererlasse für kinderreiche Familienväter, durch Wohnungsreform und ähnliche Erleichterungen; aber auch von seiten der Gesellschaft kann hier viel gebessert werden, durch *Bekämpfung des unnötigen Luxus*, besonders der sogenannten „gesellschaftlichen Verpflichtungen", durch Erziehung der Jugend zu größerer Einfachheit und Ausbildung der Töchter zu wirtschaftlicher Tüchtigkeit. Aber immerhin müssen wir uns klarmachen, daß auch *diese* Reformen verhältnismäßig nur wenig nützen würden,

wenn das männliche Geschlecht nicht zu einer ganz anderen Auffassung in bezug auf die sexuelle Sittlichkeit erzogen wird. Heutzutage wird die Prostitution schon in erheblichem Maße von den Jünglingen zwischen 16 bis 22 Jahren in Anspruch genommen, also zu einer Zeit, in der der junge Mensch naturgemäß noch nicht heiraten kann, und anderseits wird sie auch von zahllosen Ehemännern benutzt. Wer die Berichte der Deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten liest und sich die enormen Zahlen der geschlechtlichen Erkrankungen unter den Männern vergegenwärtigt — mit ihren traurigen Folgen für das Familienleben: Sterilität der Ehefrauen, Frühgeburten, Säuglingssterblichkeit usw. —, der wird zu der Überzeugung gelangen, daß im vaterländischen Interesse eine grundsätzliche Änderung in der sittlichen Anschauung der Männerwelt eintreten muß, wenn wir das Ziel einer gesunden Fortentwicklung unseres Volkes erreichen wollen. Die Prostitution ist der schlimmste Feind des Familienlebens, nicht nur, weil zahllose durch die Prostitution angesteckte Männer ihre Frauen infizieren und selbst unfruchtbar sind oder einem kranken und minderwertigen Nachwuchs das Leben geben, sondern auch, weil ein sehr großer Prozentsatz der Männerwelt unverheiratet bleibt, da ihm in dem illegitimen Geschlechtsverkehr ein bequemer Ersatz der Ehe zur Verfügung steht.

Im Jahre 1907 standen in Deutschland 7 321 868 ledigen Männern 6 624 909 ledige Frauen im Alter von über 16 Jahren gegenüber.

Die betrübende Ehescheu, die sich in diesen Zahlen dokumentiert, wird hoffentlich durch den Krieg überwunden werden, denn die Erfahrungen früherer Zeiten lehren, daß nach großen Kriegen die Eheschließungen zunehmen. Hoffentlich wird sich diese Erfahrung auch jetzt wieder bewahrheiten. Allerdings muß Vorsorge getroffen werden, daß die Mannschaften, die sich im Felde infiziert haben, keine Ehe eingehen, ehe sie nicht vollständig geheilt sind. Die Versicherungsanstalten haben deshalb die Absicht, Beratungsstellen für geschlechtskranke Soldaten einzurichten, um einer Verseuchung weiter Volkskreise vorzubeugen.

Das günstige Zahlenverhältnis, welches oben angeführt wurde, wird sich, durch die schweren Opfer, die dieser Krieg gefordert hat, leider zuungunsten des männlichen Geschlechts verschieben, das heißt es wird voraussichtlich im kommenden Jahrzehnt ein großer Überschuß an heiratsfähigen Frauen vorhanden sein.

Diese traurige Tatsache wird naturgemäß dazu beitragen, das Angebot von seiten des weiblichen Geschlechts auf dem Prostitutionsmarkt zu steigern, und darum müssen alle

Hebel in Bewegung gesetzt werden, um diesem Übelstand vorzubeugen. Hier gilt es, die Reformen, die schon lange von der Frauenbewegung angestrebt werden, endlich in die Wirklichkeit umzusetzen: Bessere Erziehung des weiblichen Geschlechts durch Einführung der obligatorischen Fortbildungsschule, Ausbildung zu hausmütterlicher Tüchtigkeit durch das „weibliche Dienstjahr", Errichtung von Arbeiterinnenheimen mit Schlafstellen, Ausgestaltung des Kinderschutzes und der Jugendpflege im weitesten Maße.

Der Grund für das Hinabgleiten in den Sumpf der Prostitution liegt in den meisten Fällen weit zurück: zahllose Mädchen werden bereits im zarten Kindesalter von Schlafburschen oder eigenen männlichen Verwandten mißbraucht; durch die Umwelt, in der sie aufwachsen, wird ihr Schamgefühl abgetötet, ihre Sinnlichkeit in ungesunder Weise überreizt; der Begriff der sexuellen Ehre ist ihnen völlig unbekannt, sie sehen in der Hingabe ihres Körpers keine Schande; kein Wunder, daß ein solches Mädchen, wenn die Versuchung in ihr Leben tritt und sie vor die Wahl gestellt wird, entweder in saurer Arbeit wöchentlich 9—12 Mark oder durch ein „fideles Leben" 30—100 Mark zu verdienen, letzteres wählt. Die zweite Kategorie von Mädchen, die der Prostitution anheimfallen, sind die *Opfer einer Verführung*. Es sind häufig Kinder aus ordentlichen Familienverhältnissen, zu Einfachheit und Arbeitsamkeit erzogen, die den falschen Versprechungen eines gewissenlosen Mannes Glauben schenkten und sich dem „Bräutigam" schon vor der Ehe hingaben. Die uneheliche Schwangerschaft oder, häufiger noch, die venerische Infektion, reißen solche sonst gut gearteten Elemente aus dem gewohnten Lebenskreise, bringen sie mit schlechter Gesellschaft in Berührung und drängen sie auf die schiefe Ebene, auf der sie immer tiefer hinabgleiten, wenn sich ihnen nicht rechtzeitig eine helfende Hand entgegenstreckt.

Die dritte Kategorie der jugendlichen Prostituierten rekrutiert sich aus den mehr oder minder *Schwachsinnigen* und *Psychopathen* — meist Kinder von Alkoholikern und Syphilitikern — arme, erblich belastete Geschöpfe, die gar nicht fähig sind, auf eigenen Füßen stehend, den Kampf ums Dasein aufzunehmen. Sie gehören in ein *Psychopathenheim* oder eine *Heilerziehungsanstalt*. *Die Gründung derartiger Institute ist eine der wichtigsten Zukunftsforderungen auf dem Gebiete der sozialen Hygiene*, denn diese geistig Minderwertigen sind die hauptsächlichsten Trägerinnen der venerischen Seuche, die unsagbares Unglück anrichten, ehe sie in einem Hospital oder Arbeitshaus ein trostloses Ende finden.

Alle diese Elemente gilt es zu schützen, und hier eröffnet sich der gebildeten Frauenwelt ein überreiches Arbeitsgebiet, auf dem sie unendlich viel Segen stiften kann. Die deutschen Frauen haben in dieser Kriegszeit ihre vaterländische Pflicht vollauf erfüllt; ihre Arbeitsfähigkeit und Opferfreudigkeit hat sich aufs schönste bewährt; jetzt heißt es, die einmal erwachte Tatkraft nicht wieder erlahmen zu lassen, sondern die Frauenwelt zu dem Bewußtsein zu erwecken, daß auch in Friedenszeiten das Vaterland Ansprüche an sie stellt, und daß es ihre heiligste Pflicht ist, ihre Kraft in den Dienst der ungeschützten und gefährdeten weiblichen Jugend zu stellen, um Tausende vor dem physischen und moralischen Verderben zu bewahren.

Die wichtigste Arbeit liegt natürlich auch hier auf dem Gebiete der Prophylaxe, denn das Wort „Vorbeugen ist leichter als heilen" hat nirgends eine so tiefe Bedeutung, als im Kampfe gegen die Verwahrlosung der Jugend.

Aber selbst wenn es gelingt, die Bestrebungen des Kinderschutzes und der Jugendpflege auf breitester Basis auszubauen, so wird man es doch nicht verhindern können, daß manche schlecht veranlagte oder schlecht behütete Mädchen auf Abwege geraten und von der Polizei in Gewahrsam genommen werden. Doch auch diese sind vielfach noch zu retten, wenn sie sofort in geeignete Hände kommen. Darum ist es aufs wärmste zu begrüßen, daß seit einigen Jahren die Polizeiämter verschiedener Großstädte Polizeiassistentinnen oder Fürsorgedamen angestellt haben, die sich der Verirrten in verständnisvoller Weise annehmen und für ihre Unterbringung in geeignete Anstalten, Pflege- oder Dienststellen sorgen. Wer die Berichte dieser Fürsorgedamen liest, die seit einigen Jahren in Berlin, Dresden, München, Hannover, Mainz, Bielefeld usw. tätig sind, der wird sich davon überzeugen, wie segensreiche Früchte ihre Tätigkeit getragen hat. Sie würden sicherlich noch mehr leisten können, wenn ihnen größere pekuniäre Mittel zur Verfügung ständen, und wenn in allen Orten Schutzanstalten vorhanden wären, in die sie sofort ihre Pflegebefohlenen unterbringen könnten.

Wir haben Fürsorgeanstalten für sittlich schwer gefährdete Mädchen, die meist schon mit dem Strafgesetz in Konflikt geraten sind, wir haben Rettungshäuser, sogenannte Magdalenenstifte für diejenigen Mädchen, die bereits der Unsittlichkeit anheimgefallen sind. Es fehlen uns jedoch Schutzhäuser für die noch ganz jugendlichen Mädchen, die vielfach ohne eigenes Verschulden schutzlos auf dem Pflaster der Großstadt gestrandet sind. Wie häufig kommt es vor, daß ein trunksüchtiger Stiefvater solch armes Ding auf die Straße setzt; oder eine junge Fabrik-

arbeiterin, die vielleicht nach langer Krankheit aus dem Krankenhause entlassen ist, weiß nicht, wo sie die Zeit zubringen soll, bis sie neue Arbeit gefunden hat. Ein junges Dienstmädchen kommt vom Land in die Stadt, um eine Stellung zu suchen, ratlos irrt sie in dem fremden Straßengewirr umher, ohne ein Obdach zu finden. Macht sie sich einer Verfehlung schuldig, so kommt sie vor die Schranken des Jugendgerichts. Selbst wenn sie freigesprochen wird, ist es sehr schwer für sie, ohne ein gutes Zeugnis eine Stellung zu finden. Ein anderes Mädchen ist vielleicht durch Verführung auf den Weg des Lasters geraten, die Polizei nimmt sie in Schutzhaft und übergibt sie der Fürsorgedame am Polizeipräsidium. In allen diesen Fällen steht diese ratlos vor der Frage: „Wohin mit dem Mädchen?" Sie sind nicht reif zur Fürsorgeerziehung; außerdem ist es das Bestreben jeder verständnisvollen Jugendfürsorge, noch unverdorbene Elemente vor der staatlichen Fürsorgeerziehung zu bewahren, weil der Umgang mit den oft recht verderbten Fürsorgezöglingen den ungünstigsten Einfluß auf sie ausüben würde[1]). Es ist darum eine dringende Notwendigkeit für diese Mädchen, „Schutzhäuser" zu gründen, in denen sie sofort, ohne weitere Präliminarien aufgenommen werden können. Das Mädchenschutzhaus muß zugleich „Beobachtungsstation" sein und darum den Charakter eines Familienheims tragen, in dem höchstens acht bis zehn Jugendliche auf einmal aufgenommen werden. Ein solches Heim läßt sich mit verhältnismäßig geringen Mitteln erhalten. Die Hausmutter, die es leitet, bedarf keines weiteren Personals, da Haushaltung, Küche und Wäsche von den Pfleglingen besorgt wird. Durch diese häusliche Tätigkeit unter Obhut einer erfahrenen Hausmutter lernt man den Charakter und die Fähigkeiten jedes einzelnen Kindes kennen und kann es seiner Veranlagung entsprechend in geeignete Verhältnisse bringen. Es hat sich vielfach herausgestellt, daß manches Mädchen, das als arbeitsscheu und untauglich galt, nur deswegen nicht vorwärtskam, weil ihm eine nicht entsprechende Arbeit zugemutet wurde. Die Leitung eines Mädchenschutzhauses muß aber auch über Geldmittel verfügen, um die spätere Versorgung der Mädchen in die Wege zu leiten. Sind sie körperlich verwahrlost oder geschwächt, so bedürfen sie erst einer längeren Pflege, um arbeitsfähig zu werden. Brauchen sie eine kleine Ausstattung an Wäsche und Kleidern, so muß sie angeschafft werden, ehe sie eine Dienststelle annehmen können. Kinder, die ihren braven, in der Provinz lebenden Eltern entlaufen sind, müssen auf Kosten des Mädchenschutzhauses zu ihren Angehörigen zurückgeschafft werden. Außerdem findet man häufig Mädchen,

---

[1]) Infolge der neuen Fassung des § 1, 1 F.E.G. werden in Zukunft hoffentlich nach und nach ausreichende Anstalten und Pflegestellen in Familien auch für die gefährdeten aber noch unverdorbenen Kinder geschaffen werden. Anm. d. Verf.

die besondere Lust und Veranlagung zu einem gelernten Beruf haben. Ihnen eine geeignete Ausbildung zu ermöglichen, ist Sache des Mädchenschutzhauses, denn nur durch die Lust zur Arbeit werden die Kinder zu brauchbaren Menschen werden.

Bisher gibt es in Deutschland nur wenige derartige „Beobachtungsstationen“. Ein kurzer Überblick über das, was in Berlin in den drei Jahren des Bestehens des Mädchenschutzhauses (1911—1914) geleistet wurde, zeigt am besten, wie notwendig und segensreich die Einrichtung ist.

In dieser Zeit sind im Mädchenschutzhaus 254 Mädchen aufgenommen worden. Ihre Unterbringung setzt sich wie folgt zusammen. Es wurden entlassen: zu Eltern oder Verwandten 82 Mädchen; in Dienststellen 87 Mädchen; in andere Anstalten bzw. Pflegestellen 27 Mädchen; in Arbeitsstellen und gleichzeitig in Heimen untergebracht 5 Mädchen; zur Fürsorgeerziehung 16 Mädchen; dem Polizeipräsidium zurückgegeben 7 Mädchen; in Krankenhäuser 12 Mädchen; entlaufen sind 10 Mädchen.

Wer die Arbeit in diesen „Beobachtungsstationen“ kennen gelernt hat, weiß, daß sie zu einem unentbehrlichen Faktor in der Jugendfürsorge geworden ist. Ohne rechtzeitige Hilfe würden diese armen Geschöpfe wohl sämtlich der schlimmsten Verwahrlosung anheimgefallen sein und hätten im Laster, im Gefängnis oder Krankenhaus ein trauriges Ende gefunden. Es wäre deshalb notwendig, in jeder größeren Stadt ein Mädchenschutzhaus zu gründen, als Ergänzung der polizeilichen Fürsorgestelle. Nur auf diese Weise würde es der Polizeiassistentin möglich sein, durch individualisierende Behandlung die Zukunft ihrer Schützlinge sicherzustellen. Von großer Wichtigkeit wäre es ferner, Krankenhäuser bzw. Genesungsheime für geschlechtskranke Jugendliche zu gründen, in denen sie neben der ärztlichen Behandlung auch angemessene Beschäftigung und erzieherische Beeinflussung finden, weil das Zusammenlegen der häufig noch unverdorbenen Jugendlichen mit gewerbsmäßigen Prostituierten zu einer sittlichen Gefahr für die ersteren wird; das böse Beispiel, die schlechte „Belehrung“, die sie dort finden, hat vielfach dazu beigetragen, diese jugendlichen Elemente vollständig zu verderben und sie auf die Bahn des Lasters zu drängen.

Eine dauernde sittliche Beeinflussung und Bewachung der „Gefährdeten“ kann aber nur dann erzielt werden, wenn die Institution der „Schutzaufsichten“ ausgebaut wird, das heißt es müssen sich zahlreiche gebildete Frauen zur Verfügung stellen, die derartigen Mädchen, die vom Jugendgericht, aus dem Krankenhause, der Beobachtungsstation, aus der polizeilichen Schutzhaft entlassen werden,

ratend und helfend zur Seite stehen, die ihnen eine gute Lehr- oder Dienststelle verschaffen, und die stets bereit sind, ihren Wünschen und Klagen ein verständnisvolles Interesse entgegenzubringen. Es gibt so viele mütterlich empfindende Frauen (Witwen und Unverheiratete), die durch die Übernahme von Schutzaufsichten für ein bis zwei gefährdete Mädchen sich einen reichen, schönen Lebensinhalt verschaffen könnten, und deren Einfluß mancher schwankenden Existenz die nötige Stütze geben würde. Denn es handelt sich in allen diesen Fällen um haltlose Geschöpfe, die auf Jahre hinaus einer führenden Hand bedürfen, ehe sie imstande sind, ganz sicher auf eigenen Füßen zu stehen. Man hat bisher mit diesen Schutzaufsichten die besten Erfolge erzielt; ja, es ist sogar vielfach gelungen, Mädchen von der Sittenkontrolle zu befreien und sie einem anständigen Leben wiederzugewinnen. Leider fehlt es noch immer sehr an geeigneten Frauen, die sich dieser Aufgabe unterziehen und den Polizeiassistentinnen helfend zur Seite stehen.

Bisher verdanken fast alle Einrichtungen des Kinder- und Jugendschutzes ihr Entstehen der privaten Initiative, und auch die Zukunft wird wohl in der Hinsicht noch große Anforderungen an die freie Liebestätigkeit stellen, denn voraussichtlich werden Staat und Kommunen in den ersten Friedensjahren zu großer Sparsamkeit gezwungen sein. Es ist darum notwendig, durch eine lebhafte Propaganda für diese Bestrebungen in der gebildeten Frauenwelt die Überzeugung zu erwecken, daß es ihre Pflicht ist, sich mehr als bisher in den Dienst dieser guten Sache zu stellen. Immerhin sollten aber auch Staat und Kommunen bedenken, daß es eine falsche Sparsamkeit ist, wenn sie mit der Ausgabe für diese Zwecke kargen, denn die späteren Ausgaben für Kranken- und Rettungshäuser sind viel beträchtlicher, ganz abgesehen von dem moralischen Schaden, der dem Volke aus der Verwahrlosung der heranwachsenden Jugend erwächst. „Wer ein Kind rettet, rettet ein Geschlecht." Jedes Mädchen, welches im Sumpf der Prostitution untergeht, ist verloren für die Aufgabe, seinen Beruf als Familienmutter zu erfüllen; jeder junge Mensch, der sich infiziert, wird zu einem minderwertigen Mitglied der Gesellschaft. Staat und Gemeinden müßten darum zum mindesten alle derartigen Anstalten reichlich unterstützen und ihnen die Mittel gewähren, gut vorgebildete, fachlich geschulte Beamtinnen als Leiterinnen anzustellen. Die freie Liebestätigkeit, deren Wert gar nicht hoch genug einzuschätzen ist, würde dadurch keineswegs eingeschränkt werden, denn jede derartige Anstalt oder Verein gebraucht einen großen Stab freiwilliger Helferinnen, um die Arbeit bewältigen zu können. Aber die Leitung muß in den Händen geschulter und

verantwortlicher Beamtinnen liegen, sonst bleibt die Gefahr bestehen, daß Kinder- und Jugendschutz einen dilettantischen Charakter tragen. Der häufige Wechsel der freiwilligen Arbeitskräfte, die Zersplitterung in zahlreiche Vereine und Vereinchen mit ähnlichen Bestrebungen, der Mangel ihrer gesetzlichen Kompetenzen, führen zu Mißständen, die der Sache schaden. Solange der Kinder- und Jugendschutz lediglich der privaten Initiative überlassen bleibt, wird es immer Ortschaften geben, in denen, trotz des guten Willens der Einzelnen, nichts geschieht, weil es an einer organisatorisch veranlagten Kraft fehlt, die die Sache in die Hand nimmt. Über ganz Deutschland müßte ein Netz von Jugendfürsorge-Zentralen, von Verbänden weiblicher Vormundschaft, von Wöchnerinnenheimen, von Kinderschutzvereinen, Arbeiterinnenheimen, gemeinnützigen Wohnungs- und Arbeitsnachweisen, von Schutzhäusern und Heimen für Minderwertige, Erholungsstätten für Schwache und Rekonvaleszenten, Haushaltungsschulen, Kindergärten und Krippen, Pflegestellen für verwaiste und verwahrloste Kinder ausgebreitet werden, die alle in enger Fühlung miteinander arbeiten und einem staatlichen Fürsorgeamt unterstehen. Die Posten der Schulpflegerinnen, der Polizeiassistentinnen, Wohnungs- und Gewerbeinspektorinnen, der Säuglingsfürsorgerinnen und Sammelvormünderinnen müßten vermehrt werden und die Vertreterinnen dieser Beamtenschaft müßten im staatlichen Fürsorgeamt Sitz und Stimme, an der Seite von Vormundschaftsrichtern, Ärzten, Lehrern und Verwaltungsbeamten haben. Von besonderer Wichtigkeit ist es, alle diese Einrichtungen auch auf die kleinen Städte und das flache Land auszudehnen, denn sie würden dazu beitragen, das Abwandern der Jugendlichen in die Großstadt einzuschränken. Gerade die aus kleinen Städten und vom Lande Zuwandernden sind die am meisten gefährdeten, weil sie in ihrer Unerfahrenheit am wenigsten gefestigt sind, den Versuchungen der Großstadt zu widerstehen. Unter den Berliner Prostituierten sind 50 Prozent von auswärts zugezogen, und unter den Kindern, die vor den Schranken der Berliner Jugendgerichte stehen, stammen über 30 Prozent vom Lande.

Neben diesen prophylaktischen Mitteln bedarf es aber doch noch einiger gesetzlicher Repressivmaßregeln, um einen größeren Schutz der weiblichen Jugend zu gewährleisten. Wir fordern deshalb eine Erhöhung des Schutzalters vom 14. auf das 16. Lebensjahr. (Abänderung des § 176, 3 Str.G.B.)

Leider bieten unsere Gesetze heute keine ausreichende Handhabe, um unsittliche Individuen von gewissenloser Verführung oder von Angriffen auf die Sexualehre Jugendlicher abzuschrecken und die Täter in allen

Fällen, wo eine offenbare Verletzung wichtiger Lebensinteressen vorliegt, zu bestrafen.

Unsere gegenwärtige Gesetzgebung identifiziert den ungefähren Zeitpunkt des Eintritts der Pubertät mit dem des Aufhörens der gesetzlichen Schutzbedürftigkeit auf sexuellem Gebiet, indem es im § 176, 3 Str.G.B. Eingriffe in die Geschlechtssphäre von Kindern nur bis zum 14. Jahre als öffentliches Delikt unter Strafe stellt.

Diese Auffassung und der dadurch geschaffene Zustand entspricht nicht mehr unseren sozialen Verhältnissen. Im Laufe der letzten vier Jahrzehnte hat die moderne Entwicklung eine totale Umwälzung der sozialen Verhältnisse herbeigeführt. Tausende von jungen Mädchen treten nach absolvierter Schule mit 14 Jahren als halbe Kinder ins Erwerbsleben ein, die Großindustrie hat die Familienbande in den lohnarbeitenden Schichten gelockert, der moderne Verkehr reißt die Kinder frühzeitig von den Eltern, die moderne Zivilisation hat eine raffinierte, sinnverwirrende, zum großen Teil auf Prostitution basierte Vergnügungsindustrie geschaffen, die Unzähligen zum Fallstrick wird. Alle diese Verhältnisse bedeuten eine große Zunahme der Versuchungen und Gefährdungen, sind schuld an der frühen geschlechtlichen Verderbnis, die wir heute an unserer Jugend, zumal der großstädtischen, beklagen. Wir erhoffen von einer strengeren Schutzgesetzgebung, das heißt von einer Heraufsetzung des Schutzalters unserer Jugendlichen um 2 Jahre, eine Besserung dieser Zustände. In unserem Klima ist ein Mädchen nach eben vollendetem 14. Lebensjahr meistens geistig und körperlich noch ein Kind. Wenn es auch wohl nur in Ausnahmefällen sich in völliger Unkenntnis über die Mysterien des Geschlechtslebens befindet, so sind doch diese Kenntnisse meist phantastisch und verworren, und es kann keine Ahnung von der Tragweite eines Eingriffes in seine Sexualsphäre haben und kann die schweren körperlichen und sozialen Folgen nicht ermessen.

Es muß ferner bedacht werden, daß ein 14—15jähriges Kind in jedem Erwachsenen eine Autorität zu erblicken pflegt, dessen Wünschen und Anforderungen es selten energischen Widerstand entgegenzusetzen wagt. Die Prostitutionsstatistik lehrt uns, daß die meisten Prostituierten schon vor dem 16. Jahre verführt wurden.

Unser Gefühl empört sich bei dem Gedanken, daß 14jährige Kinder den abscheulichsten Eingriffen in ihre Geschlechtssphäre schutzlos preisgegeben sind, denn der § 182 straft nur die Verführung zum Beischlaf, und auch diese nur *auf Antrag* und wenn es sich um *unbescholtene* Mädchen handelt. Ist also ein 14jähriges Mädchen durch böses Beispiel und mangelnde Erziehung sittlich verroht, so daß es vor Gericht den Eindruck eines bereits gesunkenen Wesens macht, so findet der § 182

keine Anwendung, und jeder Wüstling bleibt straflos, der ein solches junges Ding vollends zur Dirne gemacht hat.

Der § 176 hat den Nachsatz: „Sind mildernde Umstände vorhanden, so tritt Gefängnisstrafe nicht unter 6 Monaten ein." Es hat sich zur Praxis herausgebildet, mildernde Umstände gewöhnlich dann zuzubilligen, wenn der Täter behauptet und einige Wahrscheinlichkeit dafür spricht, daß er das Mädchen seiner körperlichen Entwicklung nach für älter gehalten habe. Dieser Nachsatz führt in der Praxis häufig zu einer unangebrachten Abschwächung der Wirkung des Gesetzes, von dem eine abschreckende Wirkung ausgehen sollte. Im Interesse der armen unbeschützten und nur zu oft moralisch haltlosen weiblichen Jugend fordern wir deshalb, daß mildernde Umstände nur dann eintreten können, wenn eine Täuschung über das Alter der Person durch Dritte vorliegt.

Wir beantragen ferner die Ausdehnung des Schutzes vor Verführung auf Schwachsinnige. Durch den § 176, 2 werden nur „willenlose", „bewußtlose" oder „geisteskranke Frauenspersonen" vor Mißbrauch geschützt; es ist aber notwendig, daß der Schutz dieses Paragraphen auch auf Schwachsinnige ausgedehnt wird, da diese halbunzurechnungsfähigen Personen an chronischer Willensschwäche leiden und deshalb besonders leicht der Verführung erliegen. Jeder Kenner der Verhältnisse weiß, wie zahlreich die geistig Minderwertigen unter den Prostituierten sind; es sind die „Unverbesserlichen", die Schreckenskinder der Magdalenenheime. Aufgabe der sozialen Fürsorge ist es, sie dem städtischen Verkehr zu entziehen und auf dem Lande in geeigneten Anstalten unterzubringen; Aufgabe des Gesetzgebers aber ist es, sie durch Schutzvorschriften davor zu bewahren, daß sie infolge ihrer traurigen Veranlagung ausgebeutet und mißbraucht werden.

Als Drittes beantragen wir die Neuschaffung einer Schutzbestimmung gegen Ausbeutung der wirtschaftlichen Abhängigkeit des weiblichen Geschlechts zu unsittlichen Zwecken und schlagen folgende Fassung vor:

„Arbeitgeber, Vorgesetzte, Dienstherren und deren Vertreter, welche unter Mißbrauch des Arbeitsverhältnisses, insbesondere durch Androhung oder Verhängung von Arbeitsentlassung, von Lohnverkürzung oder von anderen mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängenden Nachteilen oder durch Gewährung von Arbeit, durch Lohnerhöhung oder durch andere aus dem Arbeitsverhältnis sich ergebende Vorteile ihre Untergebenen zur Duldung oder Verübung unzüchtiger Handlungen verleiten, werden mit Gefängnis bestraft."

Die Gründe, welche unseres Erachtens für die Einführung eines be-

sonderen Paragraphen gegen sittliche Verfehlungen von Arbeitgebern und Vorgesetzten sprechen, sind folgende:

Die heutige Rechtslage der erwerbenden Frau in bezug auf den Schutz ihrer Sexualehre ist eine äußerst unbefriedigende. Das Gesetz trifft unsittliche Zumutungen oder Handlungen des Arbeitgebers gegenüber seinem weiblichen Personal nur als Beleidigung, und dabei ist es noch jedesmal dem Richter überlassen, ob er das Moment der Beleidigung als erwiesen gelten lassen will (§ 185). Wenn z. B. ein junges Mädchen nach derartigen Vorkommnissen nicht sofort das Geschäft verläßt, sondern zuerst versucht, allein mit dem Manne fertigzuwerden, und ruhig weiter arbeitet, um seine Stelle nicht zu verlieren, so ist es vorgekommen, daß es mit seiner Klage abgewiesen wurde, mit der Begründung, es habe die Beleidigung nicht als solche empfunden; ebenso wenn es z. B. ein Liebesverhältnis mit einem gleichgestellten jungen Mann hat. Ein solches Mädchen kann man nicht beleidigen.

Im allgemeinen dringt sehr wenig von den unsittlichen Zumutungen der Chefs und Dienstherren und der sexuellen Ausbeutung der weiblichen Angestellten, Arbeiterinnen und Dienstmädchen in die Öffentlichkeit. Deshalb darf man sich aber doch nicht darüber täuschen, daß die Zahl dieser Fälle eine sehr große ist, zumal im Handlungsgehilfinnenstand und bei weiblichen Dienstboten.

Der Arbeitgeber nimmt seinen Angestellten gegenüber eine autoritative Stellung ein, kraft welcher er einen großen moralischen und wirtschaftlichen Druck auf seine Untergebenen ausübt, und die ihm deshalb besondere sittliche Pflichten auferlegt. Verletzt er diese, so macht er sich nicht nur eines persönlichen, sondern eines sozialen Vergehens schuldig, und es ist darum Pflicht des Gesetzgebers, Schranken aufzurichten, die geeignet sind, diese Vergehen zu inhibieren und die arbeitende weibliche Jugend in ihrer Geschlechtsehre zu schützen.

Wenn, wie wir hoffen, durch diese sozialreformatorischen Maßnahmen und gesetzlichen Bestimmungen eine Einschränkung von Nachfrage und Angebot auf dem Prostitutionsmarkt erzielt werden kann, so müssen wir doch zum Schluß unser Augenmerk noch auf eine Erscheinung richten, die mit dem Anwachsen der Großstädte, mit dem zunehmenden Verkehr, mit der Industrialisierung des Landes und dem Fluktuieren der Bevölkerung immer mehr im Anwachsen begriffen ist. Es ist dies eine weit verbreitete Vergnügungsindustrie, die ein unermeßliches Heer von Personen beschäftigt, die direkt und indirekt aus der Prostitution Vorteil ziehen. Leben doch unzählige Theater, Tingeltangel, Cafés, Restaurants, Hotels und Absteigequartiere lediglich von der Prostitution. Alle diese Unternehmer, Kuppler und

Kupplerinnen verschiedenster Schattierungen, haben ein Interesse daran, die Geschlechtsgier des Mannes einerseits und die materielle Not des weiblichen Geschlechts anderseits auszubeuten. Sie spekulieren auf die Sinnlichkeit, die niedrigsten Instinkte der Männerwelt, indem sie immer neue, raffinierte Genüsse anbieten, und sie locken zu diesem Zwecke mit der Vorspiegelung eines leichten und reichen Gewinnes d i e Frauen in ihre Netze, denen das Schicksal ein hartes Los voller Arbeit und Entbehrungen, bar jeden Lebensgenusses, beschieden hat. Millionen werden jährlich in diesen Vergnügungsstätten umgesetzt, deren Endzweck ist, Gelegenheit zu illegitimem Geschlechtsverkehr zu bieten. Diese Millionen kommen nicht etwa den Prostituierten selbst zugute, die meist im größten Elend enden, sondern bereichern das Unternehmertum, die Ausbeuter. Diesen Unternehmern und Ausbeutern, die mit dem ganzen Rüstzeug des Kapitals, der Bildung, der bevorzugten sozialen Stellung ausgestattet sind, steht das Heer der Ausgebeuteten machtlos, mit gebundenen Händen gegenüber, um so mehr, als die meisten ursprünglich nur allzugern den Verlockungen folgten und erst zur Erkenntnis des schmählichen Betruges gelangen, wenn es zu spät ist. Sie können keine Anklage erheben, denn die Härte des Gesetzes würde in den meisten Fällen sie selbst, nicht aber ihre Peiniger und Aussauger treffen. Sie verenden stumm in irgendeinem Schlupfwinkel — ihre Klagen und Anklagen verhallen ungehört, und die große Masse der Bevölkerung steht diesen traurigen Zuständen teilnahmlos und verständnislos gegenüber. Und doch wird es niemals gelingen, die Prostitution einzuschränken, wenn die Allgemeinheit nicht zu der Erkenntnis kommt, daß es ihre sittliche Pflicht ist, derartige Vergnügungsstätten nicht zu unterstützen, und wenn die Behörden nicht mit eiserner Energie diesen Auswüchsen entgegentreten. In erster Linie müssen wir ein *strenges Verbot der Bordelle und Animierkneipen* fordern.

Die Bordelle sind zwar eigentlich nach dem Wortlaut des Gesetzes (§ 180 Str.G.B.) *verboten*, sie florieren aber in zahlreichen Städten, und zwar unter ausdrücklicher Billigung und Aufsicht der Polizei. Gerade die Tatsache, daß diese Stätten der Unzucht von der Behörde konzessioniert und kontrolliert werden, trägt dazu bei, das Volksgewissen zu verwirren und abzustumpfen, denn die Männerwelt sieht in dieser „staatlichen Einrichtung" die Anerkennung eines *Rechtes* auf einen gefahrlosen, illegitimen Geschlechtsverkehr. *Gefahrlos* ist dieser Verkehr aber keinesfalls; *die Bordelle sind sogar ein besonders gefährlicher Herd der Ansteckung*, was Autoritäten wie *Professor v. Düring*, *Professor Blaschko* und andere unwiderleglich erwiesen haben. Sie fördern in der Verschwiegenheit ihrer Mauern die

scheußlichsten Perversitäten und führen zu einer entsetzlichen Ausbeutung der Insassinnen, die den Wirten und Besuchern schutzlos ausgeliefert sind. Außerdem wird durch die Bordelle die geheime Winkelprostitution nicht vermindert, sondern im Gegenteil noch vermehrt, da diese immer neue Zufuhr aus den Bordellen erhält, denn die physisch und moralisch degenerierten entlassenen Insassinnen der Bordelle sind naturgemäß unfähig zu tüchtiger Arbeit, und es bleibt ihnen nichts anderes übrig, als ihr bisheriges Gewerbe im geheimen fortzusetzen. Der Deutsche Zweig der Abolitionistischen Föderation hat deshalb die Abschaffung der Bordelle gefordert und verlangt eine strenge strafrechtliche Verfolgung des Bordellwesens. Er hat zu diesem Zweck folgende Fassung des § 180 vorgeschlagen:

„Das Halten von Bordellen ist verboten. Unter einem Bordell ist jede Organisation des Prostitutionsbetriebes zum Zwecke der geschäftlichen Ausbeutung desselben zu verstehen, wobei Lokale für den Unzuchtsbetrieb bereitgehalten werden, gleichviel ob die Prostituierten in diesen Häusern wohnen oder nicht. Zuwiderhandelnde werden mit Gefängnis bis zu 2 Jahren, im Rückfalle mit Zuchthaus nicht unter 2 Jahren bestraft. Das gewohnheitsmäßige Vermieten von Wohnungen an einzelne Prostituierte sowie das Unterstandgeben an einzelne Personen, welche außerehelichen Verkehr haben, ist, sofern damit keine eigennützige Ausbeutung dieser Personen verbunden ist, keine Kuppelei und bleibt straffrei."

Die Auffassung, die dem bisherigen § 180 zugrunde liegt, daß eine „Gewährung oder Verschaffung von Gelegenheit zur Unzucht" bereits strafbar ist, wenn dieselbe „gewohnheitsmäßig" — also ohne Eigennutz oder Ausbeutung — geleistet wird, hat zu den größten Mißhelligkeiten, Gesetzesverletzungen usw. geführt, die besonders in folgenden Mißständen sich äußerten:

1. Der § 180 zwingt die Polizei tatsächlich zu Gesetzesübertretungen, indem sie ihn ignorieren muß. Die Polizei kennt doch zum großen Teil die Wirte der Prostituierten. Die Polizei müßte nun — dem Wortlaut des Gesetzes nach — jeden dieser Wirte wegen „Kuppelei" anzeigen; sie tut es nicht, denn die konsequente Handhabung des § 180, das heißt die Bestrafung aller Wirte, die an Prostituierte vermieten, würde diese (die Prostituierten) schließlich obdachlos machen. Dies ist aber aus praktischen Gründen nicht durchführbar, denn es wäre unmöglich, jährlich 20—30 000 Prostituierte in Besserungsanstalten unterzubringen. Es kann darum der Autorität und dem Ansehen der Polizei nur schaden, wenn sie, die doch zur Aufrechterhaltung der Gesetze berufen ist, praktisch geradezu gezwungen wird, selbst diese Gesetze zu umgehen und zu ignorieren.

2. Dieser Mißstand trägt die Gefahr der Beamtenbestechung in sich; der Wirt, der sich ganz in der Hand eines niederen Polizeibeamten weiß, wird versuchen, sich dessen Gunst auf die eine oder andere Weise zu erkaufen, und daß ihm dies zuweilen gelingt, beweisen verschiedene Gerichtsverhandlungen, deren Einzelheiten genugsam in der Presse erörtert wurden.

3. Der § 180 ist ferner eine Grausamkeit gegen die Hauswirte. Über jedem anständigen Wirt schwebt heutzutage das Damoklesschwert einer Anklage wegen „Kuppelei"; der § 180 macht ihn zum Spion seinen weiblichen Mietern gegenüber, und um diesen Unannehmlichkeiten zu entgehen, zieht er es vor, einzelne Frauen überhaupt nicht aufzunehmen. Daraus aber resultiert der weitere Mißstand dieses Gesetzes, daß es für einzelne Frauen den Kampf ums Dasein noch schwieriger macht, indem es ihnen in großen Städten sehr erschwert wird, eine anständige billige Wohnung zu finden. Die erwerbende Frau wohnt, dank dem § 180, teurer und schlechter als der junge Mann, und schon von diesem Gesichtspunkt aus müssen wir auf eine Abänderung des Paragraphen dringen.

Da die Bordelle nicht bestehen können ohne die verbrecherische Tätigkeit gewissenloser Agenten, die immer für einen Wechsel des Personals sorgen und „frische Ware" herbeischaffen, so sind die Bordelle die eigentlichen Urheber des Mädchenhandels, und es wird niemals gelingen, dieses furchtbare Verbrechen auszurotten, solange man die Bordelle bestehen läßt. Trotzdem wäre es wünschenswert, in unser neues Strafgesetzbuch auch einen *speziellen Paragraphen* aufzunehmen, der den *Mädchenhandel* unter Strafe stellt. Beachtenswert ist in der Hinsicht der Artikel 131 des Entwurfes des *Schweizerischen* Gesetzbuches, welcher lautet:

§ 1. Wer eine weibliche Person zur Unzucht mit anderen anwirbt oder verhandelt oder anzuwerben oder zu verhandeln sucht, wer wissentlich an Veranstaltungen mitwirkt, die darauf gerichtet sind, weibliche Personen anderen zur Unzucht zu überliefern, wird mit Zuchthaus bestraft.

§ 2. Die Strafe ist Zuchthaus nicht unter 5 Jahren: wenn die weibliche Person minderjährig ist; wenn sie die Ehefrau, die Tochter oder Enkelin des Täters ist, oder wenn sie ihm zur Pflege, Obhut oder Aufsicht anvertraut ist; wenn sie der Täter einem Bordell zu überliefern suchte; wenn sie im Ausland der Unzucht überliefert werden sollte; wenn der Täter List, Gewalt oder Drohung gegen eine Person angewendet hat.

Dieser Strafandrohung wäre unseres Erachtens noch folgender Satz anzufügen:

„Jedesmal, wenn die Kuppelei unter das Gesetz fällt, sind diejenigen, welche die Unterhändler bezahlen und von ihrem Gewerbe Nutzen ziehen, als Mitschuldige zu betrachten."

Ohne diese Anfügung würde, wie bisher, der Besteller straffrei bleiben, und doch ist er in vielen Fällen der am meisten Schuldige, weil er die Anregung zum Verbrechen gab und der Agent nur der Ausführende des Auftrages war, zu dem er durch das Versprechen einer hohen Belohnung verleitet wurde.

Fast ebenso schlimm wie die Bordelle ist das Unwesen der Animierkneipen. Das Verbot, das in Kriegszeiten diese Lokale geschlossen hat, sollte auf alle Fälle im Frieden aufrechterhalten bleiben. Hand in Hand mit diesem Verbot müßten aber Verordnungen erlassen werden zum Schutze des anständigen Kellnerinnengewerbes, als da sind:

1. Verbot, Mädchen unter 21 Jahren zur Bedienung von Gästen in Gastlokalen zu verwenden.

2. Zwang für die Wirte, den Gastwirtsgehilfinnen einen festen, auskömmlichen Lohn mit freier Kost zu geben. Verbot der Bezahlung durch Gewinnanteil, Verbot von Abzügen für Bruchgeld, Zeitungen, Entlohnung anderer Angestellten (Pikkolo, Aushilfe usw.).

3. Ausdehnung der durch die Bundesratsverordnung vom Jahre 1902 vorgeschriebenen Ruhezeit von 8 auf 10 Stunden und Einfügung der Bestimmung, daß der alle 14 Tage wiederkehrende Ruhetag auf einen Sonntag zu fallen hätte.

4. Errichtung von städtischen oder gemeinnützigen Arbeitsnachweisen für Gastwirtsgehilfinnen und Verbot der gewerblichen Stellenvermittlung.

5. Regelung der Kündigungsfrist.

6. Unterstellung des Gastwirtsbetriebes unter die Gewerbeaufsicht und die Einführung weiblicher Gewerbeaufsichtsbeamten für alle Wirtschaften mit weiblicher Bedienung, mit Einschluß der Schlafräume der im Betriebe wohnenden Gastwirtsgehilfinnen.

7. Ausdehnung aller Maßnahmen zum Schutze der Gastwirtsgehilfinnen auf die weibliche Bedienung der alkoholfreien Restaurants, Tee- und Kakaostuben.

Schließlich wollen wir noch den Kampf gegen den Alkoholismus und gegen die Schmutz- und Schundliteratur, gegen unzüchtige Bilder und Darstellungen erwähnen, als unentbehrliches Mittel, der körperlichen und seelischen Vergiftung unserer Jugend und des gesamten Volkes entgegenzuarbeiten.

* * *

Es ist ein reichhaltiges Reformprogramm, das wir hiermit in kurzen Zügen skizziert haben; zusammenfassend möchte ich zum Schluß noch einmal betonen: Wenn wir im *Kampfe gegen die Prostitution* die *direkten Repressivmaßregeln* einer energischen strafrechtlichen Verfolgung der *Vorschubleistung* und *Ausbeutung*, der *Kuppelei*, des *Zuhältertums* usw. auch nicht entbehren können, wenn wir sogar *strengere Schutzgesetze für Kinder und Jugendliche* fordern, so müssen wir doch das Hauptgewicht stets auf die *Förderung aller der sozialreformatorischen Maßregeln* legen, die geeignet sind, das *materielle* und *sittliche Niveau* des gesamten Volkes zu heben. Gerade auf *diesem* Gebiete wird die Arbeitskraft der gebildeten Frau ein reiches Feld segensreicher Betätigung finden, aber naturgemäß können die Frauen *allein* im Kampfe gegen die öffentliche Unsittlichkeit nur wenig ausrichten. Erst wenn die Erkenntnis der Notwendigkeit dieses Kampfes zum *Allgemeingut des Volkes* geworden ist, erst wenn die *führenden Schichten der Männerwelt* in diesem Kampfe vorangehen, erst dann werden wir unserem Ziele näher kommen, denn nur eine Höherentwicklung unserer sexuellen Ethik, eine Verfeinerung unserer Sitten kann zu einer Gesundung dieser Zustände führen. *Dieser Höherentwicklung kann man durch wirtschaftliche Reformen und gesetzliche Maßregeln die Wege ebnen*, **herbeigeführt** *aber kann sie nur werden durch den Willen des Volkes, durch die Selbstzucht des Einzelnen und durch die Steigerung unseres Verantwortungsgefühles gegenüber dem Vaterlande und den kommenden Geschlechtern.*

22.

Die Presse der Zukunft.

Von **Carl Severing**, Schriftleiter der Volkswacht, Bielefeld.

Noch ist der Krieg nicht zu Ende, noch sinken täglich unbezwingbar scheinende Mauern alter, ehrwürdiger Bauwerke in Schutt und Asche, und schon regen sich Hirne und Hände von Tausenden deutscher Männer und Frauen, um auf den Trümmerstätten des großen Zerstörers neue Werke zu errichten. Das ist nicht nur ein deutlicher Beweis von dem unerschütterlichen Glauben an die Überlegenheit der deutschen Waffen und dem festen Vertrauen auf den endgültigen Erfolg, sondern auch der lebendige Ausdruck des Bestrebens, die Lehren des gewaltigen Weltbebens in feste Formen zu prägen. Auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens finden sich Männer, die bemüht sind, die Stunde zu nützen und das, was im Kriegsgewitter sich als morsch und faul erwies, durch neue lebensfähige Triebe zu ersetzen. Vielleicht ist die Lösung des einen oder anderen aufgeworfenen Problems heute noch nicht möglich, vielleicht kommt die Reifezeit erst nach dem Kriege; aber für die Aussaat des alten Saatkorns bewährter Ideen ist der Boden jetzt gelockert, und wer da wünscht, daß dieses Saatkorn recht bald zur Ähre der Praxis reift, der weiß, daß es besser ist, ein wenig zu früh, als zu spät aufzustehen.

Daß auch der Presse das Wort der Reform geredet wird, ist nach den Erlebnissen der Kriegszeit eigentlich selbstverständlich. Die Redensart, daß die Presse die „siebente Großmacht“ sei, hat zwar durch die Behandlung, die ihr in allen kriegführenden Ländern zuteil geworden ist, eine eigenartige Beleuchtung erfahren. Immerhin läßt sich nicht bestreiten, daß der Einfluß der Presse wohl noch niemals so deutlich hervorgetreten ist, wie unmittelbar vor Ausbruch und während des Krieges, — im guten, aber noch mehr im schlimmen Sinne. Wenn einmal die Geschichtschreiber des Krieges daran gehen, seinen Ursachen nachzuforschen, dann werden sie feststellen müssen, daß die Chauvinistenpresse aller Länder ihr redlich Teil dazu beigetragen hat, das Feuer zu entfachen, dessen Flammen heute Europa verheeren.

Mit diesem kurzen Hinweis ist nicht nur die große Bedeutung der Presse dargetan, die ihre Behandlung in diesem Buche rechtfertigt, sondern es ist auch das Gebiet bezeichnet, auf dem zuerst und am kräftigsten Reformen einzusetzen haben, wenn das Zeitungswesen den großen Auf-

gaben der Zukunft gerecht werden will. Lassalle hat in einer seiner letzten Reden der europäischen Presse nachgerühmt, daß sie einst wirklich der Vorkämpfer für die geistigen Interessen in Politik, Kunst und Wissenschaft, der Bildner, Lehrer und geistige Erzieher des großen Publikums war. Sie habe für Ideen gestritten und zu diesen die große Masse emporzuheben versucht. In dieser Rede (gehalten im September 1863) ist Lassalle zu einem Urteil über die Presse gekommen, das in seiner Einseitigkeit und in seinen Übertreibungen keinen Anspruch auf Objektivität erheben kann. Gleichwohl läßt sich nicht bestreiten, daß sich ein großer Teil der Presse je länger, je mehr von ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung, Bildner, Lehrer und geistiger Erzieher des großen Publikums zu sein, entfernt hat. Statt Führer zu sein, ist dieser Teil das Echo der Tagesstimmen und der Tagesstimmungen geworden. Statt eine eigene Überzeugung freimütig und unbestechlich zu vertreten, ist er zum Sprachrohr des rohesten Fanatismus herabgesunken. Statt Aufklärung zu verbreiten und der Kultur die Wege zu ebnen, hat er durch die Verbreitung der gemeinsten Lügen und Verleumdungen ungleich wichtigere Kulturgüter zerstört, als sie die Löwener Bibliothek und die Reimser Kathedrale darstellen.

Ohne in den Fehler pharisäerhafter Selbstgerechtigkeit zu verfallen, läßt sich dabei wohl feststellen, daß sich der größere Teil der deutschen Presse im Vergleich mit den Blättern feindlicher Länder auf einem ziemlich würdigen Niveau gehalten hat. Dagegen hat die englische und französische Presse, gespeist durch die offiziösen Nachrichten Reuters und der Agence Havas, über die Deutschen und die deutsche Kriegführung schon in den ersten Kriegswochen eine derartige Schlammflut von Lügen und Verleumdungen verbreitet, daß es noch heute aussichtslos erscheint, dagegen anzukämpfen. Jede kriegführende Macht weiß, was in Kriegszeiten die Stimmung der Völker bedeutet, was die Sympathien der Neutralen wert sind. Dessen war sich auch die englische Regierung bewußt, als sie die Kabel durchschneiden ließ, die uns mit den überseeischen Ländern verbanden, als sie die Stationen der drahtlosen Telegraphie zerstörte. So war Deutschland lange Wochen isoliert. Den Nachrichtenzentralen Frankreichs, Englands und Rußlands aber war es nun ein leichtes, die öffentliche Meinung in allen Ländern der Welt in ihrem Sinne zu bearbeiten. Und in diesem Bestreben haben sie bei dem größten Teile der Presse willige Unterstützung gefunden. Da war keine Greuelgeschichte plump und verlogen genug, um nicht willfährige Mundstücke zu ihrer Verbreitung zu finden. Die durch die Ausstreuung der gröbsten Lügen und frechsten Verleumdungen andauernd geübte Suggestion hatte jedes kritische Denken, jede Fähigkeit, objektiv zu prüfen, ertötet. Vernunft und klares Empfindungsvermögen waren einer allgemeinen Kriegs-

psychose gewichen. Statt Bildner und Erzieher des Publikums zu sein, wurde die Presse zur Verbreiterin des giftigsten Völkerhasses. Es ist noch in frischer Erinnerung, wie die nationalistische Presse Italiens in den Maitagen des vergangenen Jahres das Gewicht der gemachten öffentlichen Meinung in die Wagschale des Krieges warf, eines Krieges, der im Hinblick auf die Leichtfertigkeit, mit der er inszeniert wurde, kaum ein Beispiel in der Geschichte findet. Noch vor einigen Wochen bot dieselbe Presse ihren ganzen Einfluß auf, um die Regierung zu einer Ausdehnung des Krieges zu bestimmen. Hier war die Presse nicht die Stimmführerin der Volksmassen, sondern das Werkzeug einer verhältnismäßig kleinen Clique fanatisierter Nationalisten und Deutschenhasser.

Und bei uns? Während diese Zeilen in Druck gehen, rüstet sich das literarisch gebildete Deutschland, um die Erinnerung an einen der Großen im Reiche der Geister würdig zu feiern, dessen Todestag sich am 23. April zum dreihundertsten Male jährt. Trotz Blockade und Postsperre, trotz „Baralong" und „King Stephen" werden zum Todestage William Shakespeares von der deutschen Presse Vorbereitungen zu ehrenden Feiern getroffen, wie sie wärmer und herzlicher selbst zur Schillerfeier vor 11 Jahren nicht gewesen sind. England kann seinen größten Sohn nicht würdiger feiern, als es die Deutschen tun. Bernhard Shaw, Molière und Tolstoi sind auch während des Krieges ebensowenig vom Spielplane der deutschen Bühnen, wie Kipling, Loti und Balzac aus dem Unterhaltungsteil der Zeitungen verschwunden. Dagegen bereitet sich ein Teil der italienischen Presse das kindische Vergnügen, den Deutschen den Boykott ihrer geistigen Erzeugnisse anzudrohen, und ein französisches Blatt verstieg sich sogar zu der grotesken Behauptung, daß Richard Wagner und Richard Strauß erst durch ihre lärmende Musik und ihr Trompetengeschmetter dem deutschen Volke den kriegerischen Geist eingeflößt hätten! Von solchen Albernheiten und Gehässigkeiten hat sich die deutsche Presse im allgemeinen ferngehalten. Dagegen ist nicht in Abrede zu stellen, daß auch sie durch die Verbreitung unwahrer Nachrichten oder durch die Übertreibung wirklicher oder vermeintlicher Gefahren dazu beigetragen hat, den Haß gegen die Fremden zu schüren und das Volk bis zur Siedehitze der Erregung zu bringen. Wer hier die größere Schuld trägt, das privilegierte Nachrichtenbureau, das oft die unwahrscheinlichsten Meldungen weitergab, oder die Zeitungen, die sie kritiklos und ohne Vorbehalt ihren Lesern vorsetzten, kann hier unerörtert bleiben. Jedenfalls sind die Geschichten von der Brunnenvergiftung durch Cholerabazillen in Metz, von der Verseuchung des Müggelsees und dem Attentat auf den Tunnel bei Cochem keine Ruhmesblätter der Presse in der Geschichte dieses Krieges.

Auch das Spionenfieber hatte in den ersten Kriegswochen durch die nicht immer ganz einwandfreien Aufforderungen der Presse zur Wachsamkeit einen so hohen Grad erreicht, daß sich selbst die amtlichen Stellen zur Warnung und Dämpfung veranlaßt sahen. Von der zu Anfang des Krieges in einigen Preßorganen beliebten Darstellung, die die feindlichen Armeen fast durchweg als zügellose Rotten feigen, zerlumpten und verwahrlosten Gesindels schilderte, ist man erfreulicherweise bald abgekommen. Und zwar kam die Korrektur dieser Darstellungsmethode von unseren Feldgrauen, die im monatlangen Stellungskrieg in den Schützengräben den Mut und die soldatischen Fähigkeiten des gegenüberliegenden Feindes achten und schätzen gelernt hatten.

Zusammenfassend läßt sich also wohl sagen, daß der bei weitem größere Teil der europäischen Presse sich seiner hohen Aufgabe, auch beim größten Sturm vom Kompaß kritischer Ruhe und Sachlichkeit nicht abzuweichen, nicht gewachsen gezeigt hat. In allen Ländern, in denen heute die Friedensziele erörtert werden, hört man die Redensart, daß der kommende Friede ein dauernder sein müsse. Wenn dieser Wunsch Erfüllung finden soll, dann müssen die Sicherheiten für diesen dauernden Frieden in erster Linie im Willen und in der Fähigkeit der Presse aller Länder bestehen, unbeschadet ihrer nationalen Eigenart dennoch alles zu tun, um der Verständigung der Völker das Wort zu reden. Die Beziehungen der Völker untereinander dürfen nicht durch unverständige oder böswillige Zeitungsartikel zerrissen werden. Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätze durch eine sachliche Aussprache zur Klärung zu bringen und für die friedliche Entscheidung vorzubereiten, — das sollte die wichtigste Aufgabe der Presse der Zukunft sein. Zu ihrer Erfüllung aber bedarf es, wie gesagt, nicht allein des guten Willens, sondern auch der Fähigkeit der Presse. Diese wiederum bedingt die genaue Kenntnis der einschlägigen Verhältnisse und der darin eintretenden Verschiebungen. Die Presse darf nicht das blinde Werkzeug derjenigen sein, die sich ihrer bedienen wollen, sondern sie muß in die Lage versetzt werden, auf Grund der Kenntnis der Dinge eigene Ansichten zu äußern. Nur so kann sie führen, erziehen und bilden.

Im Artikel eines Fachblattes wurde kürzlich gefragt: „Was war die deutsche Presse am Anfang der achtziger Jahre als Gehilfin der äußeren Politik, und was wußte sie davon?" Die Art dieser Fragestellung läßt den Schluß zu, daß der Fragesteller in einigen amtlichen Einrichtungen der letzten dreißig Jahre eine gewisse Besserung in der beklagten Aschenbrödelstellung der Presse erblickt. Ist diese Auffassung aber berechtigt, darf man heute davon sprechen, daß die Regierung den Zeitungen plan-

mäßig und so früh als möglich das Wissen zuführt, die Tatsachen unterbreitet, die sie zur Kenntnis fremder Länder, deren politischen Einrichtungen und führenden Persönlichkeiten haben müssen? Mag sein, daß sich dieser oder jener Staatssekretär oder Geheimrat gegenüber dem einzelnen Pressevertreter, der ihn mit Anfragen bestürmt, nicht mehr so zugeknöpft verhält, wie es Bismarcks Art war. Aber will jemand im Ernst ein erbetenes und gewährtes Interview, dessen geschickte journalistische Bearbeitung sich im Feuilletonteil eines Blattes vielleicht ganz unterhaltsam liest, etwa als ein Entgegenkommen an die berechtigten Wünsche der Presse bezeichnen? Sollen die belanglosen Kleinigkeiten, die der Ausfrager bestenfalls von seinem Gewährsmann erfährt, wirklich schon die systematische Unterrichtung ersetzen, die allein zu einem objektiven Urteil befähigt? Kein Mensch wird das zu behaupten wagen, der das Elend der Interviews und die Geschichte ihrer Dementis auch nur als Zeitungsleser kennt. Mehr aber als redelustigere Diplomaten haben wir seit Bismarcks Zeiten nicht gewonnen, es sei denn, daß man einige Publikationen einzelner Reichsämter (Denkschriften des Kolonialamtes und des Marineamtes) noch als einen Fortschritt werten will. Mit der rechtzeitigen Zuführung des notwendigen Wissens haben für die Presse aber auch diese Dinge nichts zu tun.

Es ist noch nicht die Zeit, Einzelvorschläge für Reformen auf diesem Gebiete zu unterbreiten. Ihre Durchberatung und Verwirklichung wird zusammenfallen müssen mit Reformen im auswärtigen Dienst überhaupt. Die Forderung auf Abschaffung der Geheimdiplomatie und auf größere Mitwirkung der Volksvertretung in der auswärtigen Politik ist nicht mehr das Postulat einer einzelnen politischen Partei. Die weitesten Volksschichten sind durch die Lehren des Krieges davon überzeugt worden, daß die Entscheidungen in der auswärtigen Politik nicht allein mehr den Diplomaten überlassen werden dürfen. Der Reichskanzler und seine Vertreter haben wiederholt vom Geist der „neuen Zeit“ gesprochen, der den Unrat des Mißverstehens und des Mißtrauens aus dem Wege räumen müsse. Hier gilt zuerst und zumeist das Wort: Vertrauen gegen Vertrauen! Das Volk kann nur einer Regierung vertrauen, die ihrerseits dem Volke Vertrauen nicht versagt. Und die Presse soll Mittlerin zwischen Regierung und Volk, nicht aber Werkzeug der Regierung sein.

Während des Krieges ist den Fachleuten der Presse oft genug das Gefühl aufgestiegen, daß es den Behörden (mit Einschluß der obersten Reichsstellen), wenn auch nicht am guten Willen, so aber doch an dem erforderlichen Verständnis für die Stellung und die Bedürfnisse der Presse fehle. Dazu hat nicht wenig beigetragen die Monopolstellung, die dem

Wolffschen Telegraphenbureau von den Behörden bei Beginn des Krieges übertragen wurde. Infolge dieser Monopolstellung ist den Wolffmeldungen eine Bedeutung beigemessen worden, die zu einem großen Teil ihnen nicht zukam, auf die von den Mitarbeitern des Bureaus wohl auch nicht einmal Anspruch erhoben wurde, die ihnen aber dennoch anhaftete, weil das ominöse W.T.B. in der größten Öffentlichkeit als amtliche Abstempelung galt. Was da vom W.T.B. alles zusammengetragen wurde, sah oft einer beabsichtigten Stimmungsmache verteufelt ähnlich. So besonders, wenn ein obskures Blättchen in irgendeinem neutralen Staat, ein Blättchen, dessen Leserzahl vielleicht 5000 kaum erreichte, als Kronzeuge für die glänzende militärische Situation im Westen oder sonstwo zitiert wurde! Auch in der Verbreitung von mehr patriotischen als künstlerischen Dichtungen, Feldpostbriefen usw. hat sich das privilegierte Nachrichtenbureau „bewährt", und das alles hat, wie gesagt, in den beteiligten Kreisen oft das Gefühl hervorgerufen, als ob die warme Sympathie und die Wertschätzung der Behörden für die Presse einen reichlich platonischen Charakter habe. Sicher sind nicht die Behörden für die nichtamtlichen Meldungen des W.T.B. verantwortlich, — ist doch von ihnen wiederholt eine irrige Wolffmeldung berichtigt worden. Aber schon allein der Umstand, daß ursprünglich nur das W.T.B. zur Verbreitung der amtlichen Heeresberichte berechtigt war, hat dieses Bureau mit einem unverdienten Nimbus umgeben und dadurch auch zu mancherlei technischen Unzuträglichkeiten geführt. Die Presse wird aus diesen Erscheinungen die notwendigen Lehren ziehen und dafür sorgen müssen, daß die Freiheit des Nachrichtendienstes, soweit sie sich mit den Interessen der Landesverteidigung und der Landessicherheit verträgt, durch die Bevorrechtung eines einzelnen Unternehmens nicht angetastet wird. Doch auch die Regierung sollte aus den ihr bekannten Vorgängen lernen. Für einen Kriegsfall sind ja diese Lehren hoffentlich nie wieder verwendbar. Indessen sollte man sie auch in Friedenszeiten beherzigen und nie wieder von einer Zentralstelle aus die Presse zu uniformieren und zu beeinflussen versuchen.

Das gilt selbstverständlich sowohl im Hinblick auf die auswärtige wie auf die innere Politik. Ja, hier vielleicht noch mehr, weil in der inneren Politik die Beeinflussung leichter und die Gefahr der offiziösen und offiziellen Uniformierung darum größer ist. Daß das keine bloßen Vermutungen sind, beweist der Erlaß des preußischen Ministers des Innern vom 19. April 1915, der an die Landräte und Oberamtmänner gerichtet war und den Behörden zur Pflicht machte, auf die Haltung besonders der kleinen Kreis- und Lokalpresse Einfluß zu gewinnen. An Offenheit läßt dieser Erlaß nichts zu wünschen

übrig. Ohne jede beschönigende Phraseologie wurden die Behörden darauf aufmerksam gemacht, daß besonders „die kleinen Zeitungen, die sich häufig nicht in guter pekuniärer Lage befinden", durch ihr eigenes Interesse darauf angewiesen seien, die von der Regierung beeinflußten Korrespondenzen zu benutzen. In welcher Art und bis zu welchem Umfange diese Beeinflussung gedacht war, erhellt der Umstand, daß fertige Matern der Regierungsartikel, ja sogar volle Auflagen einer „kopflosen Zeitung" zu billigem Preise den Verlegern geliefert werden sollten. Und als Zweck der Aktion war ohne Umschweife angegeben, auf die Stimmung im Lande und den Ausfall künftiger Wahlen Einfluß zu gewinnen.

Herr v. Loebell hat an diesem Erlaß keine Freude erlebt. Fast alle politischen Parteien haben energisch gegen seinen Versuch der amtlichen Bevormundung eines großen Teiles der deutschen Presse Front gemacht. Auch die Fachpresse hat dagegen Stellung genommen, so daß der Erlaß wohl als abgetan gelten kann und die Presse vor der drohenden Versumpfung bewahrt bleibt. Aber völlig ist die Gefahr nicht früher beseitigt, als bis in allen Regierungsstellen mit dem Geist des Bureaukratismus und des Schematismus gebrochen wird, aus dem der Erlaß des preußischen Innenministers geboren wurde. Herr v. Loebell hat in seiner ehrlich-brutalen Art nur den Versuch gemacht, die Verzettelung der behördlichen Beeinflussung und Bevormundung abzulösen und sie im Großbetrieb zu zentralisieren. Nur diese Zentralisation ist ihm vorbeigelungen, nicht aber die Beeinflussung der Presse an sich. Und darum ist es nicht überflüssig, auch an dieser Stelle noch ein Wort zu der Angelegenheit zu sagen.

Am Schlusse seiner Kundgebung sagt Herr v. Loebell, daß die ständige persönliche Fühlungnahme der Behörden mit der Presse, wie in den städtischen Zentren so auch in den kleineren Verhältnissen der Kreise notwendig und unentbehrlich sei beim Aufbau der inneren Politik und des internationalen Lebens in der Friedenszeit. Dem ist auch vom Standpunkte der Presse durchaus zuzustimmen, und wenn sich Herr v. Loebell bei seinen Anweisungen an die Landräte auf das Beispiel der Städte bezieht, so ist daran zu erinnern, daß es in den meisten Fällen den Anregungen der Presse zu verdanken ist, wenn Stadtverwaltungen Einrichtungen im Sinne des Herrn v. Loebell: Pressekonferenzen, Nachrichtenstellen usw. geschaffen haben. Über unzulängliche Ansätze ist man freilich auch in den Städten noch nicht hinausgekommen, und es wird auch hier des Geistes der „neuen Zeit" bedürfen, um aus den ersten bescheidenen Anfängen wirksamere Fortsetzungen zu schaffen. Aber die Presse müßte sich

für die ständige persönliche Fühlungnahme entschieden bedanken, wenn sie lediglich bezwecken sollte, ihr Gedankenrichtungen und politische Marschrouten vorzuschreiben. Es darf nicht dahin kommen, daß die Pressevertreter nur das zur Kenntnis nehmen, was ihnen die Behörden mitzuteilen für nützlich halten, und noch viel weniger dürfen die Wünsche der Behörden bestimmend sein für die Haltung der Presse. Zeitungen, die im ausschließlichen Dienst politischer Parteien stehen, werden der amtlichen Beeinflussung weniger ausgesetzt sein. Aber die Behörden sollten auch nicht einmal versuchen, die kleinen Zeitungen, „die sich nicht in guter pekuniärer Lage befinden", in die Schablone der behördlichen Wünsche zu pressen. Im öffentlichen Leben sind Männer oft notwendiger als behördliche Maßnahmen, und es heißt nichts anderes als eine Möglichkeit, selbständig denkende Köpfe für das politische Leben zu gewinnen, beseitigen, wenn die Behörden die Notlage kleiner Zeitungen ausnützen und den Redaktionen ihren Willen aufzwingen oder, was dasselbe bedeutet, diese Redaktionen zu Lobrednern ihrer Politik „erziehen". Das ist es, was Lassalle in seiner schon erwähnten Rede mit Recht als Korruption und Seelenkauf bezeichnete. Nur wenn sich Behörden und Presse eins fühlen in dem Gedanken, dem Volksganzen zu dienen, nur wenn sich beide austauschen in Ideen und Anregungen, nur dann kann eine persönliche Fühlungnahme Gutes stiften. Wo alte bureaukratische Traditionen diesen Anforderungen entgegenstehen, müssen sie eben beseitigt werden, wie anderer Wust und Unrat, den der Geist der neuen Zeit aus dem Wege räumen muß.

Es ist nicht die Aufgabe dieser Zeilen, die Frage zu untersuchen, auf welche Weise die Zeitungen zu größerer Unabhängigkeit und damit vielleicht auch zu größerem Einfluß gelangen könnten. Im Novemberheft der von Eugen Diederichs herausgegebenen Jenaer Wochenschrift „Die Tat" beschäftigte sich ein von Wilhelm Feilinger verfaßter Artikel mit dem Problem der Zeitung, wobei der Verfasser zu dem Ergebnis kam, gesetzlich den Zeitungen die Beschäftigung mit politischen Dingen zu verbieten und die Herausgabe von politischen Tageszeitungen ausschließlich den Organisationen der politischen Parteien zu übertragen. Das würde natürlich nichts anderes bedeuten, als die Zeitungen vom privaten in genossenschaftlichen Besitz überzuführen. Vielleicht würden sich die heute zu beklagenden Schäden des Pressewesens mildern, sicher aber nicht beseitigen lassen. Die der Besprechung von politischen Tagesfragen entkleideten Zeitungen würden dagegen noch weit mehr verflachen und ihre Zugkraft in allerlei Pikanterien und Sensationen erblicken. Aber das alles sind Fragen, die an dieser Stelle nicht zur Erörterung stehen. Ebensowenig

kann es sich hier darum handeln, über den unpolitischen Teil der Zeitungen zu Gericht zu sitzen, obgleich das sehr verlockend wäre. Der Kampf gegen die Schund- und Schmutzliteratur hat ja auch schon gesetzliche Formen angenommen und beschäftigt in steigendem Maße die Behörden, die ihrerseits wieder die Unterstützung der Presse in diesem Kampfe in Anspruch nehmen. Wie kann aber die Presse wirksam gegen die Verbreitung der Schundliteratur zu Felde ziehen, wenn sie die scheußlichsten Verbrechen und Greueltaten nicht nur, wie sie vielleicht geschehen sind, in allen Einzelheiten schildert, sondern auch noch mit den Phantasiezutaten ihrer Berichterstatter „schmückt"? Sind nicht die spaltenlangen Prozeßberichte über den Mord im Viererkrug durchaus geeignet als Ersatz für behördlich eingezogene Nick-Carter-Broschüren? *Es ist unmöglich, mit Hilfe des politischen und wissenschaftlichen Teils einer Zeitung zu erziehen und zu bilden, wenn die Mord- und Gerichtschronik durch ihre sensationelle Aufmachung das größere Interesse des Lesers auf sich zieht.*

Man hat geglaubt, durch die *Heranbildung eines Journalistenstandes* mit öffentlichen Mitteln für die Zukunft manchen Schäden zu begegnen, die heute der Presse anhaften. Auch hier gilt, wie auf so manchem anderen Gebiete, das bekannte Wort, daß das Beste gerade gut genug sein muß. „Die Männer, welche die Ehre haben sollen, eine Nation zu führen, dürfen keine Breittreter sein, keine Zänker und Schwätzer. Sie müssen Dinge sagen voll Mark und Inhalt, nicht ohne Unterlaß dasselbe wiederholen." Alle Mittel, diese Eigenschaften eines tüchtigen Zeitungsschreibers zu erzielen, müssen recht sein. Ob sich aber eine besondere Zunft der Journalisten begründen läßt, ist für den, der in den Dingen steht, mindestens zweifelhaft. Eine tüchtige Allgemeinbildung und ein bißchen Mutterwitz dürften es dem Pressejünger nicht allzu schwer machen, sich die Fertigkeiten des Journalistenberufes anzueignen, und dann wächst auch der Journalist mit seinen größeren Zwecken. Mindestens ebenso wichtig wie die Erziehung guter Journalisten ist *die Erziehung und Heranbildung des Leserstandes.* Mag der Zeitungsschreiber bei der Leitung seines Blattes auch von noch so hohen Idealen beseelt sein, so wird er doch mit der Zeit der Geschmacksverbildung und der geistigen Bedürfnislosigkeit seines Lesepublikums erliegen und dem Ungeschmack jede nur gewünschte Konzession machen, wenn es verlangt wird. Finanzielle Erwägungen des Verlegers tun ein übriges, um selbst den idealsten und gründlich vorgebildeten Journalisten zum Verzicht auf die Vertretung seiner Ideale zu bewegen. Welche wirtschaftlichen Erwägungen dabei noch in Betracht kommen, braucht hier kaum erörtert

zu werden. Sie bilden den fast ausschließlichen Inhalt der schon mehrfach erwähnten Lassalleschen Rede. Unbeschadet dieser wirtschaftlichen Seite ist jedoch zu fordern, daß durch eine Verbesserung des Schulwesens ein Lesepublikum herangezogen wird, das es der Presse erleichtert, ihrer hohen Aufgabe: Bildnerin und Erzieherin des Volkes zu sein, gerecht zu werden.

Die nächste Zukunft wird schon zeigen, ob die Presse von dem Geist der „neuen Zeit" ebenfalls erfaßt und gesonnen ist, den alten Geist des Mißverstehens und des Mißtrauens nicht wieder aufleben zu lassen. Ist erst der Krieg vorüber, dann werden auch die Kämpfe im Innern wieder aufleben. Das muß so sein! Ohne den Kampf der Geister kein Fortschritt im politischen Leben! Ohne Interessenvertretung der Stände kein Aufstieg der unteren Volksklassen! Der Kampf der Geister ist das Element der Presse. Und das sind ihre angesehensten Organe, die ihn am schneidigsten zu führen verstehen. Aber mit ritterlichen Waffen soll er gekämpft werden. Die Achtung politischer Parteien um ihrer Ziele willen ist kein Kampf, sondern eine Bankerotterklärung. Die Verleumdung des politischen Gegners und die Verdächtigung seiner politischen Ziele und seiner Kampfesmittel ist politische Brunnenvergiftung. Diese Art des Kampfes sollte für immer erledigt sein. Verstummen sollten in Zukunft die alten, schon vor dem Kriege so abgegriffenen Schlagworte von den „vaterlandslosen Gesellen" oder dem „weltunterjochenden Imperialismus". Nicht mit Schlagworten, sondern mit Gründen sollte die Presse der Zukunft streiten, erst dann wird sie im eigentlichen Sinne Führerin und Bildnerin des Volkes.

Es ist in diesen Zeilen nur von der Presse selbst und ihren Beziehungen zu den Verwaltungsorganen des Reiches, des Staates und der Gemeinden gesprochen. Im Zeitalter der Zensur und des Belagerungszustandes läge es so nahe, auch von ihren Forderungen an die Gesetzgebung zu reden. Das würde aber den Rahmen dieses Aufsatzes überschreiten und seiner Zweckbestimmung nicht gerecht werden. Es ist ganz selbstverständlich, daß, soll die Presse ihre hohen Aufgaben im politischen und geistigen Leben des neuen Deutschlands ganz erfüllen, sie befreit werden muß von allen Fesseln, die ihr heute anhaften. Die Presse beansprucht kein Vorrecht, aber ebensowenig kann sie sich mit einem Ausnahmerecht abfinden. Nicht erst der Weltkrieg und seine Folgen haben gezeigt, daß das deutsche Volk reif ist für die Freiheit der Meinungsäußerung in Wort und Schrift. Das sollten alle, die es angeht, mit Achtung anerkennen und dessen eingedenk sein, daß nur ein freies Volk ein einiges Volk sein kann.

23.

Finanzwirtschaft im Deutschen Reich.

Von **Georg Bernhard**, Berlin.

I.

Nach Beendigung des Weltkrieges wird das Deutsche Reich vor finanzwirtschaftlichen Aufgaben stehen, wie sie noch kein Finanzpolitiker je zu lösen gehabt hat. Um sich das im vollen Umfange zu vergegenwärtigen, muß man sich einmal klarmachen, daß das Deutsche Reich in den Jahren 1871—1914 insgesamt 5 Milliarden Schulden aufgenommen hatte. In den letzten Jahren, da wir auf die fünfte Milliarde Belastung zusteuerten, wies mancher Etatkritiker im Reich bereits sorgenvoll auf die wachsende Verschuldung hin. Von Jahr zu Jahr wurde der Ruf nach Sparsamkeit lauter. Im Etatsjahr 1913 wies unser Reichsbudget rund 240 Millionen Mark für Verzinsung und Tilgung seiner Staatsschulden aus. Nach den Voranschlägen für das Etatsjahr 1913 beliefen sich die gesamten Staatsschulden des Deutschen Reiches und aller Bundesstaaten des Reiches auf rund 21 Milliarden Mark. Die Verzinsung und Tilgung dieser Staatsschuld erforderte rund 957 Millionen Mark, das heißt noch nicht einmal eine einzige Milliarde. Und das im Reich und in den Bundesstaaten zusammen!

Rund zwanzig Kriegsmonate haben dieses Bild von Grund auf verändert und alle Anschauungen über viel und wenig, solide und unsolide, sparsam und unsparsam, über den Haufen geworfen. Vor kurzem erst haben wir mit großem Erfolg die vierte Kriegsanleihe unter Dach gebracht, und damit hat nunmehr das Reich allein eine offen zutage tretende Anleiheschuld von insgesamt 41 Milliarden Mark. Das heißt, zu den 5 Milliarden, die in dem langen Zeitraum von 1871 bis 1914 aufgesammelt wurden, sind bereits jetzt 36 Milliarden neue Anleihen getreten. Bewilligt sind dem Reichsschatzsekretär aber 40 Milliarden Kriegskredite. Wenn wir aber selbst den glücklichen Fall annehmen, daß mit den bewilligten Milliarden die Kosten des Krieges bis zu den Friedensverhandlungen wirklich gedeckt werden könnten, so erschöpfen sich damit natürlich nicht die Gesamtkosten, die dieser Krieg von uns erfordert. Wir müssen daran denken, daß allein die Versorgungsansprüche, denen wir nachher gerecht werden müssen, kapitalisiert einen Betrag von rund 15 Milliarden repräsentieren werden. Dazu kommen mindestens noch: die Entschädigungen an die zerstörten Landes-

teile, die Summen, die wir an die werden zahlen müssen, die durch den Krieg materiell in Bedrängnis geraten sind, und die Kosten für die Wiederherstellung von Heer und Marine. Wenn man all solche Beträge, ohne sich reich zu rechnen, in sorgfältiger Kalkulation einsetzt, so ergibt sich als Gesamtkosten des Krieges mit Leichtigkeit eine Summe zwischen 70 und 80 Milliarden Mark. Bei der optimistischen Annahme, daß die gesamten Kriegskosten wirklich nur etwa 70 Milliarden Mark ausmachen, würde die Verzinsung und Tilgung dieses Betrages bereits ein Mehrerfordernis von 4 Milliarden Mark im Etat des Reiches bedeuten. Wie hoch die Mehrausgaben für die Reichsschuld sich in Zukunft wirklich stellen werden, hängt natürlich in erster Linie davon ab, welche Kriegsentschädigung uns bei der Schlußabrechnung zufallen wird. Die Höhe dieser Kriegsentschädigung auch nur annähernd zu schätzen, ist augenblicklich natürlich unmöglich. Ich möchte aber einmal, ohne auf die Möglichkeiten hier näher einzugehen, voraussetzen, die Kriegsentschädigung werde sich derart bemessen lassen, daß im Etat für Verzinsung und Amortisation der Staatsschuld nur noch ein Mehraufwand von 2 Milliarden gegen die vergangene Friedenszeit in die Erscheinung treten wird. Selbst in diesem recht günstigen Fall also würde der Schuldenetat eine Ausgabe von 2250 Millionen gegen 250 Millionen rund in Friedenszeiten erfordern.

Daß ein solches Mehrerfordernis auf dem bisher üblichen Wege aufgebracht werden könnte, ist nicht wahrscheinlich. Da ist mit kleinen Finanzreformen und Finanzreförmchen, wie wir sie früher schon verschiedentlich in der Geschichte des Deutschen Reiches kennen gelernt haben, nichts mehr auszurichten. Wir werden gezwungen sein, nicht nur nach neuen Einnahmequellen zu suchen, sondern wir werden vor allem auch manches alte Vorurteil fahren lassen und ganz neue Wege beschreiten müssen. Aus den verschiedensten Erwägungen heraus. Vor allem, weil es ohne neue Quellen und neue Wege überhaupt nicht möglich sein wird, einen so hohen Bedarf zu decken. Dabei ist zu berücksichtigen, daß dieser Bedarf sich ja keineswegs mit dem erschöpft, was das Reich einfordern wird, denn zugunsten des Reiches haben die Bundesstaaten fast vollkommen auf die Eingehung eigener Staatsschuldverbindlichkeiten während des Krieges verzichtet. Die Kommunen, deren Ausgaben gerade während des Krieges außerordentlich gewachsen sind, haben zwar nicht das Schuldenmachen unterlassen, aber sie waren nicht in der Lage, an den Kapitalmarkt wegen der Aufnahme von fundierten Anleihen heranzutreten. Sie haben sich entweder mit schwebenden Schulden oder mit der Aufnahme langfristiger Darlehen bei Hypothekeninstituten geholfen. Die kommunalen Kriegsetats sind zum großen Teil ungedeckt geblieben. Sie

müssen entweder durch neue Einnahmen oder durch Schulden balanciert werden. So werden die ordentlichen Etats mit der Verpflichtung beschwert, für sehr erhebliche Jahressummen neue Deckung zu bringen. Jede dieser Zwangsgemeinwirtschaften, von den Gemeinden im engeren Sinne angefangen, bis herauf zum großen Deutschen Reiche, wird den Kreis der Einnahmequellen, die ihr zur Verfügung stehen, für zu gering halten. Jede wird danach streben, ihn zu erweitern. Und in diesem Bestreben werden engere und weitere Kommunalverbände, Bundesstaaten und Reich sich gegenseitig ins Gehege kommen müssen. Es wird sich zeigen, daß die bisher auf Grund des alten philiströsen Geldbedarfes aufgestellten Grundsätze und Unterscheidungen nicht mehr aufrechtzuerhalten sind.

II.

Zunächst wird die Steuerteilung zwischen dem Deutschen Reich und den Bundesstaaten einer gründlichen Nachprüfung unterzogen werden müssen. Es wird selbstverständlich nicht daran gedacht werden können, den gesamten Bedarf des Reiches nur aus indirekten Steuern aufzubringen. Um der Gerechtigkeit willen müssen die stärkeren Schultern stärker auch im Reiche belastet werden, und das erscheint nur dann möglich, wenn im größeren Umfange als bisher das Deutsche Reich in die Lage versetzt wird, seine Einnahmen auch aus direkten Steuern zu ziehen. Man könnte nun allerdings daran denken, die direkte Besteuerung auf dem Umwege über die Matrikularbeiträge stärker als bisher in den Dienst des Reiches zu stellen. Aber selbst bei den grundsätzlichen Anhängern des Systems der Matrikularbeiträge dürfte wohl kein Zweifel darüber bestehen, daß die bisherige Form der Bemessung der Matrikularbeiträge letzten Endes nichts anderes ist als eine ziemlich rohe Form der Kopfsteuer. Man müßte also wohl oder übel daran gehen, den Gedanken der „Veredelung" der Matrikularbeiträge wieder aufzunehmen, der bereits in den letzten Steuerreformen verschiedentlich aufgetaucht ist. Aber selbst wenn es gelänge, wirklich sinnreiche Formeln für solche Veredelung zu erdenken, so fragt es sich doch, ob es der Würde des Reiches und der Größe des Reichsgedankens entspricht, wenn es das Reich nach wie vor im vollen Umfange den Bundesstaaten überließe, die Reichssteuern auf die einzelnen Schultern zu verteilen und nach eigenem Gutdünken durch die Art der Verteilung auf die einzelnen Schichten der Staatsbürger Liebe zum Reich oder Abneigung gegen den Reichsgedanken zu propagieren.

Es wird hier nichts anderes übrigbleiben, als daß das Reich selbst seine Geschicke in die Hand nimmt. Der alte Gedanke, daß die direkten Steuern als Domäne den Bundesstaaten vorbehalten werden, muß aufgegeben

werden. Der Einwand, daß dadurch der einzelstaatlichen Finanzwirtschaft Besteuerungsmöglichkeiten entzogen werden, trifft nicht zu. Man will ja den Einzelstaaten durchaus nichts fortnehmen, sondern ein Mehr schaffen. Ein Mehr, an dem das Reich, aber auch die Bundesstaaten beteiligt sein werden. Anderseits aber wird dieses Mehr erzeugt durch eine so intensive Ausnutzung der Steuermöglichkeiten, wie sie sich nur durch die außergewöhnlichen Umstände rechtfertigt. Die neuen Steuern werden in ihrer Gesamtheit ein Opfer darstellen, das das deutsche Volk dem Reichsgedanken bietet. Gegenüber der Wichtigkeit dieses großen Gedankens verflüchtigen sich auch alle Einwände, die davon ausgehen, daß unter allen Umständen die Finanzhoheit der Einzelstaaten gewahrt bleiben muß. Ich will hier nicht untersuchen, ob die allzu eifrige Wahrung des Föderativgedankens in der Verfassung des Deutschen Reiches sich gerade in diesem Kriege besonders bewährt hat. Nur nebenher sei darauf gewiesen, daß nach der Auffassung Vieler die eigenartige Konstruktion des Bundesrates, des Repräsentanten der einzelstaatlichen Selbstherrlichkeit, oft in erster Linie die Schuld daran trug, daß wichtige Kriegsmaßnahmen, im besonderen für die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, nicht so schnell und so allgemein durchgeführt werden konnten, wie es wünschenswert und nützlich gewesen wäre. Man sollte jedenfalls nach dem Kriege Veranlassung nehmen, den föderalistischen Gedanken des Deutschen Reiches wieder auf ein gesundes Maß zurückzuführen. In kultureller Beziehung ist die Existenz selbständiger Bundesstaaten ein großes Glück für das deutsche Volk. Die wirkliche Wahrung dieser kulturell notwendigen Eigenart der Bundesstaaten ist natürlich nicht möglich ohne ein gesondertes politisches Staatsleben und ohne eine mehr oder weniger scharf ausgeprägte klare Staatshoheit. Aber es fragt sich, ob nicht eine nach wie vor vollkommen getrennte und individuelle Verwaltung vereinbar ist mit einer einheitlich durch das ganze Reich gehenden Finanzverfassung. Um das an einem Gleichnis zu veranschaulichen: Bisher hat jeder Bundesstaat sein eigenes mehr oder weniger veraltetes Steuerhäuschen gehabt. Die Gesamtheit dieser Steuerhäuser stand wirr durcheinander, nahm unnötig Platz weg und bot doch den einzelnen Staatsfinanzverwaltungen schon lange nicht mehr den nötigen Komfort. Nun soll vom Reich ein großes schönes neues Haus unter zweckmäßiger Ausnutzung der Raumverhältnisse errichtet werden, ein Haus, das Luft und Licht hineinläßt und das nach allen Seiten hin die Möglichkeit zu komfortabler Ausdehnung bietet. Innerhalb dieses Gesamtbaues bleibt es den einzelstaatlichen Finanzverwaltungen überlassen, mit allem Raffinement moderner Steuerinnenarchitektur sich die von ihnen bewohnten Räume so individuell und behaglich einzurichten, wie es ihnen beliebt. Die neue Einheitlichkeit wird

vor allem einmal charakterisiert durch den **einheitlichen Kataster**, der durch das ganze Reich über alle Bundesstaaten hinweg das Vermögen und das Einkommen der Reichsbürger erfaßt und eine einheitliche Veranlagung ermöglicht. Möglich, daß schon die einheitliche Veranlagung manchem eine Versündigung gegen den heiligen Geist der Reichstradition erscheint. Aber ich glaube, daß gerade die einzelstaatlichen Finanzverwaltungen schließlich dahin kommen werden, die Beteiligung des Reiches an den direkten Steuern nicht nur zu billigen, sondern sogar zu fördern. Diese meine Annahme mag zunächst paradox erscheinen. Sie geht von der gewiß nicht überraschend neuen Idee aus, daß jede Steuerpolitik volkswirtschaftliche Wirkungen auslöst. Solche volkswirtschaftlichen Wirkungen werden sich bei der nächsten Steuerreform im Reiche um deswillen besonders geltend machen müssen, weil es sich ja dabei um die Aufbringung von Summen handelt, die bisher unerhört gewesen sind. Wenn wir uns immer wieder vor Augen halten, daß es darum geht, 2 bis 3 Milliarden Mehrbedarf zu decken, so ist es ohne weiteres klar: wenn dieser gesamte Betrag durch indirekte Steuern aufgebracht werden soll, so kann nichts mehr unbesteuert bleiben. Und zwar wird es trotz der Besteuerung aller nur möglichen Steuerobjekte notwendig werden, bei der Bemessung der Steuersätze nicht gerade schamhaft vorzugehen. Eine indirekte Besteuerung in derartigem Stile muß volkswirtschaftlich tiefgehende Wirkungen auslösen. Sie greift insbesondere in die Kapitals- und Vermögensbildung ein. Je nach ihrem Aufbau ist sie geeignet, die Bildung von Kapital und Vermögen und damit das Reichwerden des Volkes zu schädigen oder zu verhindern. Läßt man wie bisher das Reich lediglich auf die indirekten Steuern angewiesen sein, so hat der Reichsschatzsekretär, wie das im großen und ganzen ja heute schon der Fall ist, lediglich ein Interesse daran, aus den einzelnen zu besteuernden Objekten soviel wie möglich herauszupressen. Die volkswirtschaftliche Wirkung seiner Besteuerung trifft ihn so gut wie gar nicht. Dagegen sind die einzelstaatlichen Finanzminister in hohem Maße von der volkswirtschaftlichen Wirkung der Reichsfinanzgebarung abhängig. Es bleibt ihnen zwar ohne Schmälerung durch das Reich Einkommen und Vermögen als Besteuerungsquelle zugewiesen. Sie sind auch in der Lage, ihre Steuersätze so individuell wie nur irgend möglich zu gestalten. Aber sie müssen doch mit der Besteuerung desjenigen Einkommensertrages und desjenigen Vermögens vorliebnehmen, die unter dem Drucke der indirekten Besteuerung durch das Reich schließlich noch übrigbleiben. Das Nebeneinander und Gegeneinander so verschiedenartiger Interessen bei dem Reichsschatzsekretär einerseits und den Finanzministern der Bundesstaaten anderseits darf meines Erachtens ohne schwere Schädigung unserer finanziellen Zukunft nicht aufrechterhalten

bleiben. Ein Teil der einzelstaatlichen Finanzminister haben es ja bereits an ihren eigenen Betrieben erfahren, wie das Drauflosbesteuern im Reiche ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Wirkungen schließlich die partikularen Staatssäckel zu schädigen geeignet ist. Ich brauche nur darauf hinzuweisen, in welcher Weise die vom Reiche beschlossene Besteuerung der Eisenbahnfahrkarten auf die Einnahmen der einzelnen Bundesstaaten aus ihren Eisenbahnbetrieben gewirkt hat.

III.

Trotzdem kann dem alten Grundgedanken der Steuerteilung zwischen Reich und Bundesstaaten dadurch Rechnung getragen werden, daß das Reich grundsätzlich nur insoweit direkte Steuern erheben soll, als die Einnahmen aus den Reichsbetrieben und aus den indirekten Steuern und Zöllen zur Deckung des Reichsbedarfes nicht genügen. Das Reich soll auch keine Schätze ansammeln: ergibt sich, daß die indirekten Steuern und Zölle allein schon einen Überschuß erbringen, so ist entweder dieser Überschuß — falls das unter allgemeinen Gesichtspunkten zweckentsprechend sein soll, — an die Bundesstaaten zu überweisen oder die Steuern und Zölle sind entsprechend herabzusetzen. Eine solche Bestimmung wird ja allerdings für die nächsten 11 Jahre und wahrscheinlich selbst bei einer ziemlich starken Schuldentilgung auch für eine ferne Zukunft nur theoretisch werden. Vorläufig jedenfalls braucht das Reich dringend neben den indirekten Steuern auch die direkten.

Geht man zur direkten Besteuerung durch das Reich über, so würde damit zunächst die alte, von der Reichsgründung noch ererbte Einrichtung der Matrikularbeiträge in Fortfall kommen. Dadurch würde zunächst der sogenannte bewegliche Faktor aus der Reichsfinanzwirtschaft ausgeschaltet sein. Abgesehen von allem anderen erscheint das schon aus budgetrechtlichen Erwägungen heraus nicht unbedenklich. Um das Budgetrecht des Reichstages zu wahren, aber auch — darin mag den Bundesstaaten eine gedankliche Konzession gemacht werden — um besonders deutlich zum Ausdruck zu bringen, daß die direkte Besteuerung für das Reich nur eine Ergänzung der indirekten sein soll, müssen die indirekten Reichssteuern beweglich gestaltet sein, und zwar dergestalt, daß von Jahr zu Jahr bei der Beratung des Etats beschlossen wird, welche Sätze in Wirklichkeit zur Erhebung gelangen.

IV.

Von den beiden großen Quellen der direkten Besteuerung, dem Einkommen und dem Vermögen, muß das Vermögen als solches grundsätzlich ganz ausscheiden, wenn wir glauben, daß Kriegslasten auf dem Wege

normaler Besteuerung überhaupt gedeckt werden. Eine wirklich erhebliche Vermögensbesteuerung käme vielmehr erst dann in Betracht, wenn wir keinerlei Kriegsentschädigung erhielten und wenn der Krieg doch noch länger dauerte, als man zurzeit anzunehmen berechtigt ist. Dann würde die Schuldenlast so groß sein, daß man ernstlich in Erwägung ziehen müßte, einen großen Teil der Schuld abzustreifen, weil eine dauernde Verzinsung und Tilgung in vollem Umfange nicht möglich ist. Dann würde es sich natürlich rechtfertigen, eine einmalige sehr hohe Vermögenssteuer zu erheben. Eine derartige Steuer würde natürlich einer teilweisen Vermögenskonfiskation gleichkommen. Aber die außerordentliche Notlage würde ein solch außerordentliches Mittel rechtfertigen. Insbesondere hat die finanzwissenschaftliche Theorie (in allererster Linie Adolph Wagner) die steuerliche Übertragung des Privatvermögens an den Staat immer dann für gerechtfertigt erklärt, wenn es sich für den Staat darum handelte, das Nationalkapital zu verbessern. Das würde in solchem Fall durch Herabsetzung des Schuldbetrages geschehen.

Von derartigen besonderen Fällen abgesehen aber kann eine Besteuerung des Vermögens in einem Umfange, der eine wesentliche Herabminderung des Kapitalstocks bedeuten würde, nicht in Frage kommen. Ohne Not wesentliche Teile des Vermögens zu konfiszieren hieße nichts weiter als die Henne schlachten, die dem Staat für seine Steuerwirtschaft die goldenen Eier legt. Die bisherigen Vermögenssteuern in Deutschland sind ja auch in Wirklichkeit keine eigentlichen Vermögenssteuern, sondern charakterisieren sich schon durch die Niedrigkeit der Sätze, in denen sie erhoben werden, als Ergänzungsraten zur Einkommenbesteuerung. Sie sind qualifizierte Einkommensteuern. Auf den Gedanken der qualifizierten Einkommensteuern soll die neue große Reichsfinanzreform nicht verzichten. Im Gegenteil soll sie gerade ihn in erheblichem Umfange weiter ausbauen. Das Einkommen muß möglichst vielfältig auf seine einzelnen Quellen zurückgeführt werden. Bei der Deklaration sind zu unterscheiden die Einkommen aus Arbeits- und Dienstvertrag, aus landwirtschaftlicher Betätigung, aus dem Handelsbetrieb oder industrieller Tätigkeit und das Einkommen aus Vermögen. Die Steuersätze scheiden sich in die Grundtaxe und in die Zuschläge. Die Grundtaxe ist für alle Einkommen, gleichgültig, wie hoch sie sind und aus welcher Quelle sie stammen, gleich. Das steuerfreie Existenzminimum wird bei der Finanzreform höher zu bemessen sein, als das bisher üblich war. Der bisher geltende höchste Satz von 900 Mark, den unter anderen auch die preußische Einkommensteuergesetzgebung frei läßt, ist angesichts der veränderten Geldwertverhältnisse viel zu niedrig. Man wird mindestens auf 1200 oder auf 1500 Mark hinaufgehen müssen und

das steuerfreie Minimum stufenweise bis zu 3600 Mark derart steigern müssen, daß der verheiratete Steuerzahler um eine Stufe durch die Tatsache der Heirat und um je eine weitere Stufe für jedes Kind aufrückt.

Zu dieser Grundtaxe treten progressiv gestaffelte Zuschläge zunächst für die Steigerung des Einkommens. Dann aber für Einkommen aus gewissen Quellen. Dabei ist selbstverständlich das Einkommen aus Arbeits- und Dienstvertrag vom Qualitätszuschlag frei zu lassen. Der höchste Zuschlag wird beim Einkommen aus Vermögen zu erheben sein. Dabei braucht einerseits nach unten auf das Existenzminimum keine oder nur geringere Rücksicht genommen werden, anderseits lassen sich nach oben eine Reihe von Spezialisierungen und höherer Steigerung finden. So würde z. B. hier zweckmäßig einzufügen und dem Einkommen aus Vermögen gleichzusetzen sein das Einkommen aus Aufsichtsratstantiemen, das schon von einer gewissen Summe ab mit einem besonders hohen Prozentsatz versteuert werden müßte, um dadurch gleichzeitig die wirtschaftlich sehr erstrebenswerte Nebenwirkung der Verhinderung der Kumulation von Aufsichtsratsstellen zu erzielen. In das System der Qualitätszuschläge zur Einkommensteuergrundtaxe könnte man ferner auch die Vermögenszuwachssteuer einfügen. So groß wie die Bedenken auch sind, die sich grundsätzlich der Besteuerung des Vermögens entgegenstellen, so treten diese Bedenken doch lange nicht in gleichem Maße auf, wenn es sich darum handelt, bloß den Zuwachs zum Vermögen zu besteuern. Zunächst fällt dabei ja die Befürchtung weg, daß Kapitalsteile vernichtet werden, die bereits für die Einkommenserzeugung wirksam geworden und daraus Steuererträge abgeliefert haben. Der Vermögenszuwachs wird eben erfaßt, bevor er wirklich Vermögen geworden ist.

Die kräftige Besteuerung des Vermögenszuwachses bedeutet zwar eine Verlangsamung der Vermögensbildung. Aber wenn die Steuer sich in vernünftigen Grenzen hält, so ist darin volkswirtschaftlich Bedenkliches nicht zu sehen. Rein steuertechnisch ist die Vermögenszuwachssteuer schließlich nichts weiter als eine qualifizierte Einkommensteuer. Sie ist eben eine besondere Steuer auf diejenigen Teile des Einkommens, die nicht verbraucht, sondern zu Kapital umgebildet werden. Eine volkswirtschaftlich vernünftige Abstufung solcher Vermögenszuwachssteuer müßte in ihrer Wirkung die Neubildung von Kapital in einzelnen Privatwirtschaften nach Möglichkeit begünstigen. Daher wird es sich empfehlen, die Steuersätze zu staffeln: einmal nach der Höhe des Gesamteinkommens, zweitens nach der Höhe der Kapitalersparnis des betreffenden Steuerjahres und drittens nach der Höhe des bereits vorhandenen Vermögens. Ferner wäre Kapitalsersparnis aus Arbeitsertrag und Kapitals-

rücklage aus landwirtschaftlicher, industrieller oder kommerzieller Betätigung schonender zu behandeln als Vermögenszuwachs aus Kapitalrenten. Hier bieten sich jedenfalls eine Menge Varianten, die — geschickt ausgenutzt — gestatten, sowohl der steuerlichen Gerechtigkeit und Zweckmäßigkeit als auch der volkswirtschaftlichen und privatwirtschaftlichen Wohlfahrt jedes nur erdenkliche Entgegenkommen zu bezeigen.

Unter Zugrundelegung der oben erwähnten Zweiteilung der Einkommensteuer in eine Grundtaxe und die Zuschläge wäre nach meinem Dafürhalten der Ertrag zwischen dem Reich und den Bundesstaaten zu teilen: Die Grundtaxe steht dem Reich zu. Die Zuschläge werden von den Bundesstaaten erhoben. Sie sollen auf einem gesetzlichen Minimal- und einem gesetzlichen Maximalsatz beruhen, zwischen denen der wirklich zu erhebende Satz liegt, der von den Parlamenten jeweilig zu beschließen ist. Die Zuschläge könnten besonders individuell ausgestaltet werden je nach den Bedürfnissen des betreffenden Staates. Dadurch würde in vollstem Umfange der Wunsch der Einzelstaaten befriedigt werden, ihre Selbständigkeit nach außen zu dokumentieren.

V.

Bei einer solchen Neuregelung der Einkommensteuer bleibt das Vermögen bei aller Rücksicht auf die prinzipielle Bedenklichkeit einer Vermögensbesteuerung durchaus nicht unberührt. Wir haben gesehen, daß sowohl der Grad der Neubildung von Vermögen als auch seine Höhe wesentlich auf die Steuersätze für die Einkommensteuer einwirken wird. Ähnlich trage ich praktisch keinerlei Bedenken, das Vermögen dann zu erfassen, wenn es übertragen wird, sei es geschenkweise, sei es durch Erbschaft. Rein äußerlich muß man den formalen Gesichtspunkt in den Vordergrund rücken, daß jede Erbschaftssteuer ja keine Besteuerung des Vermögens, sondern eine Besteuerung des juristischen Übertragungsaktes ist. Es ist ferner darauf hinzuweisen, daß bei der Schenkung sowohl als auch bei der Erbschaft das Kapital in einem Augenblick erfaßt werden kann, wo es gewissermaßen der Vermögensneubildung gleichgesetzt ist. Es kommt weiter hinzu, daß durch die Erbschaftssteuer die Fortentwicklung des Unternehmerkapitals nicht gestört wird, da z. B. unter der großen Zahl von Unternehmungen, die als besondere juristische Personen organisiert sind, der Erbübergang von Anteilen nicht die Besteuerung des in der Unternehmung steckenden Kapitals zur Folge hat. Vielmehr trifft hier die Besteuerung lediglich den Anteilseigner als Privatperson. Für die Erbschaftssteuer sprechen aber außerdem so wichtige ethische Momente, daß sie unmöglich außer Betracht

gelassen werden kann, um den außerordentlich hohen Geldbedarf des Reiches für die Zukunft zu decken. Im Gegenteil verdient die Erbschaftssteuer ganz besondere Beachtung. Sie muß auch in Deutschland zu einem bedeutenden Ertragsobjekt ähnlich wie in England ausgebaut werden.

Auch bei der Erbschaftssteuer sollen die Steuersätze in eine Grundtaxe und in Zuschläge zerfallen. Die Grundtaxe ist für alle Erbanfälle und Schenkungen in gleicher Höhe zu erheben, und zwar von der gesamten Erbmasse. Zu dieser einheitlichen Versteuerung der gesamten Erbmasse, von der ganz kleine Massen und alles Hausinventar und ähnliches freigelassen werden könnte, treten Zuschläge in verschiedener Höhe je nach der Art der Hinterlassenschaft. Am niedrigsten sind die Zuschläge bei landwirtschaftlichem Grundbesitz und städtischem normal bebautem Terrain. Ebenfalls verhältnismäßig niedrig bei demjenigen Teil der Erbmasse, der als Individualkapital in geschäftlichen Unternehmungen steckt. Der Wertpapierbesitz ist je nach der Art mit verschiedenen Zuschlägen zu belasten. Am niedrigsten die Anleihen des Deutschen Reiches und seiner Bundesstaaten, die den landwirtschaftlichen Grundstücken und den Häusern gleichzustellen sind. Am höchsten der Besitz an ausländischen Wertpapieren. Mit ganz besonders hoher Steuer ist derjenige Teil der Erbmasse zu bedenken, der aus unbebauten städtischen Grundstücken besteht.

Zu dieser Grundtaxe auf die Erbmasse und ihren Zuschlägen tritt nun die besondere Erbanfall- oder Schenkungssteuer, die ebenfalls in Form von Zuschlägen zur einheitlichen Grundtaxe erhoben wird. Bei der Erbschaftssteuer bieten sich ganz besondere Möglichkeiten für weitgehende Berücksichtigung der Eigenart der einzelnen Fälle: Eine bestimmte Summe bleibt beim Erbanfall frei. Das steuerfreie Minimum erhöht sich um eine bestimmte Summe bei einem verheirateten Erbberechtigten und um weitere Summen für jedes Kind. Auch die Erbanfälle unterliegen alle einer gleichen verhältnismäßig geringen Abgabe, von der allein die von ihren Eltern erbenden ehelichen und unehelichen Kinder ausgenommen sind. Zu dieser allgemeinen Erbanfallsabgabe treten die Zuschläge. Die Höhe dieser Zuschläge richtet sich einerseits nach der Höhe des Erbanfalls, dann nach dem Vermögen, das der Erbe bereits besitzt, und drittens nach dem Grade der Verwandtschaft zwischen dem Erben und dem Erblasser. Diese Kombination scheint mir gegenüber den bisherigen Bemessungen der Erbanfallssteuer insofern ein Fortschritt zu sein, als merkwürdigerweise die bisherigen Erbschaftssteuergesetze in Deutschland meist nicht die Vermögenslage des Erben berücksichtigen. Es bedeutet doch einen sehr großen Unterschied, ob z. B. jemand 50 000 Mark erbt, der bisher überhaupt so gut wie gar kein eigenes Ver-

mögen hatte, und für den deshalb diese Erbschaft die große Bedeutung hat, ihn in seiner wirtschaftlichen Existenz zu festigen, oder ob jemand, der bereits Millionen im Vermögen hat, 50 000 Mark ererbt. Während im ersten Fall der Staat alle Veranlassung hat, dem Erben möglichst wenig seinen neugewonnenen Besitz zu schmälern, liegt im letzten Fall zur Schonung gar keine Veranlassung vor. Und man kann in einem solchen mit der Bemessung der Steuersätze auf den Erbanfall sehr hoch gehen. Vor allem aber läßt sich durch die von mir vorgeschlagene Kombination endlich einmal die Frage der Besteuerung des Kindeserbes befriedigend lösen. Das vielfach geäußerte sittliche Bedenken gegen den steuerlichen Eingriff in das geheiligte Verhältnis zwischen Eltern und Kindern kann ich an und für sich nicht anerkennen. Dagegen scheint mir, wenn man das Erbrecht überhaupt für berechtigt hält, seine Berechtigung in dem Falle, daß Kinder von den Eltern erben, immer noch am ehesten zu verteidigen. Muß man es in solchem Falle noch für gerechtfertigt halten, so wird es jedenfalls im selben Maße, wie der Verwandtschaftsgrad zwischen Erblasser und Erben sich erweitert, immer ungerechter. Bei einer gewissen Stufe von Verwandtschaft, die schon kaum noch als solche zu bezeichnen ist, ist der Erbanfall völlig dem Lotteriegewinn gleichzustellen. Ich kann es mithin verstehen, wenn man denjenigen Erbvorgängen zwischen Eltern und Kindern eine gewisse Bevorzugung zuteil werden läßt, bei denen es sich um Erbschaftssummen innerhalb gewisser Grenzen und um solche Kinder handelt, deren bereits vorhandenes Vermögen sich ebenfalls innerhalb derselben Grenzen hält. Dagegen sehe ich gar keine Veranlassung zur Schonung, wenn an und für sich schon reiche Kinder von ihren reichen Eltern Millionen erben.

Ebenso wie bei der Einkommensteuer denke ich mir die Erbschaftssteuer in ihrem Aufkommen geteilt zwischen dem Reich und den Bundesstaaten. Das Reich soll die Erbmassensteuer mit ihren Zuschlägen bekommen, den Bundesstaaten soll die Erbanfallssteuer zufallen. Dabei ist die Grundtaxe der Erbmassensteuer auch wieder beweglich zu gestalten, um das Budgetrecht dem Reichstage zu wahren.

VI.

Daß der Gesamtbedarf des Reiches nicht auf dem Wege der direkten Steuern zu decken ist, ist selbstverständlich. Auch die bereits vorhandenen Zölle dürften unter keinen Umständen ausreichen, die Summen zu erzielen, die man braucht. Die daher notwendige Neugestaltung der indirekten Reichssteuern wird aber nicht bloß danach trachten müssen, möglichst viel an neuen Steuern aufzubringen, sondern die Steuern auch so zu gestalten, daß ihre wirtschaftlichen Wirkungen keinen Schaden,

sondern, wenn möglich, Nutzen stiften. Der Krieg hat dem deutschen Wirtschaftsleben klaffende Wunden geschlagen. Wenn diese Nachteile auch während des Krieges selbst nicht so stark in die Erscheinung getreten sind wie die Vorteile infolge der Umstellung auf die Kriegswirtschaft von seiten gewisser Zweige der deutschen Industrie, so sind sie doch vorhanden, und sie werden sich in vollem Umfange erst nach der Rückkehr unserer Brüder vom Kriegshandwerk zur Friedenswirtschaft zeigen. Es wird vor allem die Aufgabe der staatlichen Fürsorge nach dem Kriege sein, den finanziellen Wiederaufbau der Privatwirtschaft zu fördern. Es muß erleichtert werden, neues Vermögen zu sammeln. Vermögen ist aufgespeichertes Einkommen, und infolgedessen hat also der Staat ein Interesse daran, die Verdienste auf allen Gebieten zu erleichtern. Daran hat er nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein steuerliches Interesse. Und dieses steuerliche Interesse hat nach den oben von mir gemachten Vorschlägen nun nicht mehr nur der einzelne Bundesstaat, sondern auch der Finanzverweser des Reiches, der bei der Neuordnung der Dinge in erheblichem Maße am Einkommen und am Vermögen interessiert sein soll.

Aus solchen Erwägungen heraus müssen die neuen indirekten Steuern derart eingerichtet sein, daß sie in dem Produktionsprozeß sowenig wie möglich stören. Man kann Abgaben vom Rohprodukt nehmen, und man kann auf das fertige Fabrikat Steuern legen. Man soll aber nach Möglichkeit nicht auch noch die Zwischenstufen besteuern und soll insbesondere alle Verkehrsbelästigungen vermeiden. Vor allem aber ist es von Wichtigkeit, daß die kaufmännische und industrielle Werbetätigkeit nicht nur unbehelligt bleibt, sondern ermutigt wird. Deshalb muß man den umgekehrten Weg einschlagen, den man bisher eingeschlagen hat, und der auch leider noch seinen Eingang in die Kriegsnotsteuergesetzgebung gefunden hat. Man sollte die Gebühren für Briefe, für Telegramme und Telephonate, insbesondere auch die Portotaxe für Drucksachen nicht erhöhen, sondern im Gegenteil eher ermäßigen und nach vernünftigeren Grundsätzen staffeln. Nach gleicher Richtung hin soll das Reich auf die Einzelstaaten wegen der Festsetzung der Personentarife auf den Eisenbahnen hinwirken. Es soll schleunigst die Einnahmen mindernde Belästigung des Fahrkartenstempels aufheben und den Eisenbahnverwaltungen der Einzelstaaten klarmachen, daß sie bei einer billigeren Festsetzung der Tarife aller Wahrscheinlichkeit nach viel mehr verdienen würden, als das heute der Fall ist.

Das scheint mir nämlich der Kernpunkt der ganzen Frage zu sein: Die bisherige Festsetzung der Gebühren im Eisenbahnverkehr sowohl wie im Postverkehr sind nicht nur wirtschaftlich zum mindesten nicht nützlich, sondern sie schaden auch dem Staatssäckel. Denn nach alter Erfahrung

bedeutet die Erhöhung von Verkehrsgebühren nicht etwa die Erhöhung der Einnahmen im gleichen Verhältnis zur Erhöhung der Sätze, sondern im Gegenteil. Eine wirkliche Hebung des Verkehrs ist nur bei billigen Sätzen möglich. Ich wies oben bereits auf die Erfahrung hin, die die Einzelstaaten mit der Einführung der Fahrkartensteuer durch das Reich gemacht haben, die für sie auf indirektem Wege eine Erhöhung ihrer Tarife bedeutete und alles eher als günstig für ihre Einnahme gewesen ist.

Aber abgesehen von den fiskalischen Gesichtspunkten kommt vor allem hier für die Zukunft der wirtschaftliche in Betracht. Es wird nicht leicht sein, die Geschäfts- und Kapitalszerstörung, die der Krieg im Gefolge gehabt hat, wieder wettzumachen. Mit alleräußerster Anstrengung müssen der deutsche Fabrikant und der deutsche Händler nachher tätig sein. Mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln werden sie zur Propaganda gezwungen sein. Sie müssen mehr, als das früher der Fall war, reisen lassen. Sie müssen Werbedrucksachen verschicken, Proben versenden. Es wird viel und emsig telegraphiert, telephoniert werden, um das Tempo der Kapitalbildung zu beschleunigen. Diesen Prozeß darf man nicht aufhalten, sondern der Staat ist verpflichtet, ihn mit allen Mitteln zu fördern. Denn aus dieser nie rastenden Tätigkeit wachsen erst die Einkommen heraus, die Kapital und Vermögen gebären. Selbstverständlich soll dabei auch die Finanzverwaltung des Staates nicht zu kurz kommen. Im Gegenteil, sie soll an dem allgemeinen Aufschwung mit teilnehmen und soll und wird hoffentlich in der Zukunft noch viel größere Einnahmen als bisher zu verzeichnen haben. Aber um solche Einnahmen zu erzielen, muß sie sich künftig mehr darauf besinnen, daß auch Staatsbetriebe nach kaufmännischen Grundsätzen geleitet werden müssen. Zwei wichtige kaufmännische Gesichtspunkte namentlich müssen mehr als bisher der Staatsfinanzverwaltung eigen werden: Der erste ist die Erkenntnis, die jeder Kaufmann hat, und die leider nur staatlichen Monopolverwaltungen abhanden gekommen ist, daß nämlich *der Geschäftsmann dann am meisten verdient, wenn auch der Kunde tüchtig verdient*. Gerade Post und Eisenbahnverwaltung sollen am Verdienst der Einzelwirtschaft reichlich teilhaben. Aber sie sollen diesen nicht die Möglichkeit zum Verdienen entreißen oder sperren. Der zweite Gesichtspunkt ist der, daß *ein gesunder Gewinn nur aus reicher Betätigung* erwächst. Post und Eisenbahn möchten bei uns am liebsten sowenig wie möglich Kraftaufwand machen und dabei soviel wie möglich verdienen. Daher ist ihre Devise: Abschreckung des Publikums durch schlechte Behandlung und hohe Preise. Bei der Begründung der letzten Telephonerhöhungen vor dem Kriege hat die Reichspostverwaltung es ja eigentlich ziemlich deutlich zum Ausdruck gebracht, daß derjenige, der die Post am meisten belästige, auch dafür am anständigsten

bezahlen müsse. Dieser Gesichtspunkt der Belästigung durch den Benutzer muß vollkommen verschwinden, und es muß im Gegenteil in Zukunft das Publikum zu solchen „Belästigungen“ soviel wie möglich angeregt werden. Weshalb haben z. B. gerade Post und Eisenbahn bisher nicht in viel reicherem Maße das gesunde Prinzip der Rabattgewährung an große Verbraucher eingeführt. Statt dessen geschieht alles, um den Verbraucher nicht groß werden zu lassen und, wenn er schon groß ist, abzuschrecken.

VII.

Die Ausgestaltung des indirekten Abgabewesens für die Zukunft kann hier natürlich nur in skizzenhaften Strichen gekennzeichnet werden. Ich möchte bloß die Grundsätze hervorheben, die mir von Wichtigkeit zu sein scheinen. Was zunächst die Zollgesetzgebung anbetrifft, so ist an dem Grundgedanken des Schutzes der heimischen Produkte und der heimischen Arbeit unter allen Umständen festzuhalten. Es unterliegt gar keinem Zweifel, daß dieser Grundgedanke sich bewährt hat. Ich lasse dahingestellt, ob der Zoll auf landwirtschaftliche Produkte, insbesondere auf Getreide, das einzige und das wirksamste Mittel ist, den heimischen Getreideanbau zu fördern. Möglich, daß wir später einmal zu wirksameren Mitteln kommen, und ich werde dann der letzte sein, der sich der Abschaffung oder der Abtragung der Zölle widersetzt. Aber vorderhand von einer solchen Abtragung gerade angesichts der Erlebnisse zu sprechen, die wir alle während des Krieges gehabt haben, halte ich für phantastisch und leichtsinnig. Wenn man aber an dem Prinzip vorläufig nicht wird rütteln können, so wird es auf der anderen Seite sehr zu überlegen sein, ob man ferner solche Maßnahmen noch aufrechterhalten soll, wie z. B. die schrankenlos freie Verwertung der Getreideeinfuhrscheine, die die Wirkung der Zölle auf das Volk erschwert und die Ausfuhr heimischer wichtiger Landesprodukte erleichtert. Schon aus solchen und ähnlichen Erwägungen heraus, aber auch um zukünftig den Forderungen einer etwa wieder notwendig werdenden Kriegswirtschaft gerecht zu werden, wird man nicht umhin können, den Getreidehandel mit dem Auslande zu verstaatlichen. Damit dient man fiskalischen, aber zugleich auch wichtigen volkswirtschaftlichen Zwecken. Wenn man mit Futtermitteln ebenso verfährt, so kommt damit die bisherige, etwas rohe Zolltechnik in Fortfall. Es ergeben sich dadurch aber auch die allerverschiedensten Möglichkeiten, den Anregungen wegen Förderung der einen oder anderen Anbauart je nach Notwendigkeit Rechnung zu tragen. Der Gedanke des Schutzes der heimischen Arbeit muß auch bei der Regulierung der Rohstoffeinfuhr in erheblicherem Maße als bisher zum Ausdruck kommen. Vor

diesem Krieg glaubten wir die heimische Arbeit am besten dadurch schützen zu können, daß wir ihr unter allen Umständen möglichst billig Rohstoffe verschafften und deshalb die Rohstoffeinfuhr aus dem Auslande womöglich zollfrei ließen. Es fragt sich, ob wir nach den Erfahrungen dieses Krieges auf diesem Standpunkt noch weiter beharren dürfen. Wir haben gelernt, daß ein noch so billiges ausländisches Rohmaterial der heimischen Fabrikation gar nichts nützt, wenn sie — es nicht ins Land bekommt. Wir wollen hoffen, daß der Fall eines Krieges, der unsere Industrie von der Rohmaterialienzufuhr aus dem Auslande abschneidet, in vielen, vielen Jahrzehnten sich nicht wiederholt. Aber allen Hoffnungen zum Trotz müssen wir mit dem schlimmsten Fall rechnen, und in diesem schlimmen Fall muß unsere Industrie soviel wie möglich heimisches Rohmaterial zur Verfügung haben. Die Not des Krieges hat den deutschen Erfindergeist mächtig angestachelt. An Stelle vieler sehr wichtiger ausländischer Rohstoffe sind Surrogate getreten. Vor allem haben wir gelernt, bereits vorhandene, in Deutschland reichlich erzeugte Rohmaterialien für Fabrikationszweige anzuwenden, wo man bisher vielfach aus Gedankenlosigkeit solche Rohstoffe verwandt hat, die wir teuer an das Ausland bezahlen mußten. Die im Kriege begonnene Surrogatwirtschaft ist, wie namentlich Dr. Walter Rattenau schon betont hat, auch weiterhin zu fördern. Es kommt durchaus nicht darauf an, unter allen Umständen Rohmaterial aus dem Auslande billig ins Inland zu bekommen. Wir können es ruhig verteuern, weil wir die sichere Hoffnung hegen dürfen, daß durch die Verteuerung dieser Rohmaterialien der Erfindergeist rege und die Entdeckung von Surrogatstoffen auf allen möglichen Gebieten in greifbare Nähe gerückt werden wird. Die Verteuerung der Produktion, die wirklich hier und da noch in einer Reihe von Gewerbezweigen sich zeigen wird, wiegt lange nicht so schwer als die außerordentlichen Vorteile auf anderen Gebieten. In den ersten Jahren nach dem Krieg werden wir ja auch schon aus einem anderen Grunde ausländischen Rohstoffen die Einfuhr nach Möglichkeit erschweren müssen. Es wird vermutlich lange Zeit dauern, bis wir unsere Valuta wieder vollkommen in Ordnung haben, und im Interesse der Konsolidierung unserer Valuta liegt es, unnötige Einfuhren vom Auslande fernzuhalten.

Es fragt sich daher, ob wir nicht bei den Rohstoffen genau ebenso wie bei dem Getreide und den Futtermitteln am besten tun, anstatt die Einfuhr stark zu verzollen, ganze Arbeit zu machen und die Rohstoffeinfuhr zu verstaatlichen. Namentlich für die ersten Jahre nach dem Krieg scheint mir das unerläßlich notwendig.

Im Zusammenhang mit der staatlichen Organisation der Rohstoffeinfuhr und der Futter- und Nahrungsmitteleinfuhr fragt es sich dann weiter,

ob es nicht wünschenswert wäre, wenigstens für das erste Jahrzehnt nach dem Kriege die Kontingentierung des Verbrauchs auf den Kopf durch die Abgabe von Maximalverbrauchskarten, die wir im Kriege kennen gelernt haben, zunächst beizubehalten. Wir schlagen dadurch zwei Fliegen mit einer Klappe. Zunächst vermeiden wir im Interesse einer Regulierung unserer Valuta jede überflüssige Einfuhr, und außerdem beschleunigen wir durch eine erzwungene Sparsamkeit in wichtigen Verbrauchsartikeln die Vermögens- und Kapitalsbildung. Es mag sein, daß ein so weitgehender Eingriff der Staatsgewalt in die volkswirtschaftlichen Verhältnisse uns, die wir an die schrankenlose Freiheit vor dem Krieg leider allzusehr gewöhnt waren, als bedrückend erscheinen mag. Aber gegenüber den bitteren Notwendigkeiten, vor die wir uns nach dem Kriege gestellt sehen werden, verschlägt das gar nichts. Und im Interesse solcher Förderung ist es wirklich besonders freudig zu begrüßen, daß die Schlagworte „sozialistischer Zukunftsstaat", „staatssozialistische Spielereien" und wie sie sonst noch ähnlich lauteten, ihren Schrecken durch das, was wir im Kriege an Eingriffen erlebt haben, vollkommen verloren haben dürften.

VIII.

Wenn wir auf der einen Seite die Einfuhr der wichtigen Rohstoffe regulieren — sowohl im steuerlichen als auch im volkswirtschaftlichen Interesse —, so scheint mir das mit der Ausfuhr wichtiger Stoffe ebenfalls notwendig zu sein. Die Ausfuhr von Fabrikaten sollen wir soviel wie möglich forcieren. Wir wollen auch die Ausfuhr von Rohstoffen namentlich im Anfang, wo wir eine möglichst große Ausfuhr aus Valutagründen gebrauchen, nicht allzusehr beschneiden. Wir wollen ferner danach trachten, die Ausfuhr von Surrogaten, die wir durchweg aus heimischen Stoffen gewinnen können, nicht zu beschränken, sondern zu fördern. Aber vor allem wollen wir jederzeit die Hand auf die Ausfuhr legen können, und dann soll derartige Ausfuhr wichtiger Rohstoffe nicht unbesteuert das Land verlassen dürfen. Dazu rechne ich vor allem Kohle. Unter allen Umständen dürfen wir Kohle nicht mehr steuerfrei exportieren lassen. Aber es scheint mir überhaupt richtiger, die Ausfuhr und den Handel mit Kohle in die Hand des Staates zu legen. Lange bevor der Monopolgedanke allgemein in Deutschland Eingang gefunden hatte, sind die Forderungen nach einem Kohlenmonopol nicht bloß in bodenreformerischen Kreisen in Deutschland laut geworden. Es wurde allgemein unter dem Schlagwort „Verstaatlichung der Bergwerke" gefordert. Ich will heute nicht untersuchen, ob dieser Grundgedanke in der Motivierung, die ihm meist gegeben wurde, gerechtfertigt ist. Aber ich glaube, daß eine Verstaatlichung der

Bergwerke heute um deswillen sehr schwer durchzuführen ist, weil die Abfindungen bei dem heutigen Stande der Dividenden und der Abschreibungen der Bergwerksgesellschaften außerordentlich hoch sein müßten. Es fragt sich aber, ob man mindestens den steuerlichen und organisatorischen Grundgedanken des Kohlenmonopols nicht auch in anderer Weise als in der Verstaatlichung der Bergwerke verwirklichen könnte. Den Weg dazu weist die eigentümliche Organisation, die das Rheinisch-Westfälische Kohlensyndikat hat. Dieses Syndikat besteht bekanntermaßen aus einer Aktiengesellschaft, an der die Syndikatsteilnehmer beteiligt sind, und der sie verpflichtet sind, alle Kohlen zum Verkauf zu überlassen. Die Verrechnung mit dem Syndikat geschieht zu einem bestimmten Preise. Das Syndikat verkauft die Kohle, verrechnet den Überschuß und verteilt ihn an die Syndikatsmitglieder. Es ist ein gegebener Weg, nicht die Kohlenbergwerke, sondern gewissermaßen das Syndikat zu verstaatlichen, das heißt die Kohlengrubenbesitzer zu zwingen, an den Staat zu liefern und den Staat verkaufen zu lassen. Der Staat schreibt die Verrechnungspreise vor. Der Staat setzt wiederum die Preise fest, für den Verkauf im Inland und für den Verkauf in die verschiedenen Gegenden des Auslandes. In den Verkaufserlös teilen sich nach einem bestimmten noch näher zu bezeichnenden Schlüssel das Reich und die einzelnen Kohlengrubenbesitzer. Den Eigenbedarf ihrer Werke mögen die gemischten Unternehmungen nach wie vor ihren eigenen Gruben entnehmen können, ohne ihn dem Syndikat abzuliefern. Aber sie haben auch für diese Mengen eine bestimmte Kohlenverbrauchssteuer zu entrichten.

Auf diese Weise hat sich der Staat eine wichtige, erhebliche Steuerquelle erschlossen, und er hat gleichzeitig einen sehr wesentlichen Einfluß in einem Rohstoffproduktionszweige, bei dem es bisher sehr streitig gewesen ist, ob er seine Schätze immer zum Nutzen des Vaterlandes und auch der heimischen Industrie ins Ausland verkauft hat. Der Staat hat es dann namentlich auch in der Hand, die Regelung des Verkaufes von Hausbrandkohle unter sozialpolitischen Gesichtspunkten aufzunehmen. Er kann die Städte veranlassen, für die ärmere Bevölkerung Kohlen einzukaufen, und kann sie ihnen zu Sätzen berechnen, die wesentliche Vorteile gegen die bisherige Verbrauchsregelung übrig lassen.

Dadurch aber, daß der Staat auch den Verkauf eines so wichtigen Produktes wie Kohle in der Hand hat, ist er in der Lage, auf der anderen Seite wichtige Erleichterungen für die Rohstoffeinfuhr von den Ausfuhrstaaten dieser Rohstoffe zu erhandeln. Da es mir hier im wesentlichen darauf ankommt, die finanzpolitische Seite des Zolles und die Monopolfrage zu behandeln, so sehe ich davon ab, den handelspolitischen Gedanken, der sich leicht aus den eben angedeuteten direkten gegen-

seitigen Handelsbeziehungen der Staaten ergibt, weiter auszuspinnen. Ich möchte aber an dieser Stelle jedenfalls auf ihn hingewiesen haben.

IX.

Mit einer gewissen Zwanglosigkeit haben uns die Erörterungen über die Notwendigkeit einer Neuregelung wichtiger Teile des Zollwesens zum Gedanken der Monopole geführt. Ein großer Teil der grundsätzlichen Bedenken, die man früher gegen Monopole geltend gemacht hat, werden diesmal gar nicht mehr diskutiert werden können, denn — wie oben in anderem Zusammenhang schon angedeutet worden ist — die Erträge, die herausgewirtschaftet werden müssen, sind diesmal so groß, daß alle Wege zur Bedarfsdeckung beschritten werden müssen. Es läßt sich deshalb mit einiger Sicherheit voraussagen, daß außer den schon oben behandelten Handelsmonopolen, wie für Getreide und Futtermittel, für Rohstoffe und für Kohlen die folgenden Monopole noch in Betracht kommen: Petroleummonopol, Spiritusmonopol, Zündholzmonopol, Tabakmonopol, Spielkartenmonopol und Versicherungsmonopol. Ferner ist auch an die Monopolisierung der Elektrizitätserzeugung und an die Verstaatlichung der Binnenschiffahrt zu denken.

Von den früher oft gehörten Einwänden gegen die Monopole im allgemeinen ist vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus der schwerwiegendste wohl der gewesen, daß die Monopolwirtschaft den technischen Fortschritt verhindert, und daß auf diese Weise die Belastung der Bevölkerung unverhältnismäßig groß wird. Denn der Staat muß selbstverständlich den Verdienst aus den Monopolbetrieben in einer Höhe halten, die ihm einen genügenden Gewinn ermöglicht. Und es besteht wie bei allen privaten Monopolbetrieben, so erst recht beim Staatsmonopolbetrieb die Tendenz, diesen Gewinn aus möglichst hohen Preisen zu erzielen. Während die hohe indirekte Besteuerung, auf die Privatbetriebe gelegt, den Privatunternehmer dazu anreizt, seinen Verdienst dadurch zu erhöhen, daß durch technische Verbesserungen die Spannung zwischen Gestehungskosten und Verkaufserlös bei unveränderten Verkaufspreisen vergrößert wird, fällt dieses Bestreben beim Monopolbetrieb weg. Man zieht dem kostspieligen und nicht einmal immer sicheren Experiment einer technischen Verbesserung die brutale Sicherheit der Preiserhöhung vor. Man mag über die politischen Wirkungen und die historische Berechtigung der privatkapitalistischen Wirtschaftsordnung denken, wie man will, man wird nicht leugnen können, daß die privatkapitalistische Initiative die hauptsächlichste Ursache des augenblicklichen hohen Standes unserer industriellen Technik und damit der fortgeschrittenen Produktivität der deutschen

Industrie gewesen ist. Diesen vorwärtstreibenden Wirtschaftsfaktor soll man sich auch in Zukunft zu erhalten versuchen. Das wird meines Erachtens das Hauptproblem der modernen Staatsmonopolwirtschaft werden. Es kommt nicht darauf an, die industriellen Betriebe zu verstaatlichen, sondern vielmehr die Privatinitiative in den Staatsdienst zu stellen und sie für den Steuersäckel fruchtbar zu machen. Es gilt eine Vereinigung staatlicher Kontrolle und Nutznießung privatwirtschaftlicher vorwärtstreibender Tüchtigkeit. Ich glaube, man kann die beste Lösung dieses Problems auf dem Wege der staatlichen Regulierung der privatwirtschaftlichen Initiative finden.

Die Organisation der zukünftigen Staatsmonopole ist etwa folgendermaßen zu denken: Der Staat führt die ausländischen Rohstoffe (z. B. Tabak) ein und übernimmt auch die inländischen von den Erzeugern, die verpflichtet sind, sie ihm nach einer Skala zu bestimmten Preisen zu liefern. Er überläßt den Fabriken zu bestimmten Preisen das Rohmaterial und verpflichtet sie, an ihn die Fertigfabrikate wiederum zu vorher vereinbarten Preisen zu liefern. Berücksichtigung bei der Vergebung von Lieferungen finden nur bereits bestehende und als leistungsfähig erprobte Fabriken. Heimarbeit vergibt der Staat direkt ohne jedes Zwischenmeistertum. Die Gründung neuer Fabriken in den monopolisierten Gewerbezweigen ist nur mit staatlicher Genehmigung gestattet und vorzugsweise überhaupt vom Staate selbst durchzuführen. Den Fabriken werden bestimmte Minimallöhne für die Arbeiter und bestimmte Maximalarbeitszeiten vorgeschrieben. In Wirklichkeit wird es sich hier also nur um beschränkte staatliche Fabrikationsmonopole handeln, bei denen dem Staat der Handel mit Rohmaterialien sowohl als mit Fertigfabrikaten vorbehalten ist.

Wenn sich dieses System, dessen Einzelheiten natürlich noch der näheren Durcharbeit bedürfen, durchführen läßt, so ist damit zunächst finanziell das eine gewonnen, daß die großen Kapitalien für die Entschädigung der aufgekauften Fabriken in Fortfall kommen. Es ergibt sich weiter in steuertechnischer Beziehung der große Vorteil, daß durch die Monopolisierung nicht die steuerzahlenden Individuen in Fortfall kommen. Vielmehr können die weiter bestehenden Fabriken, die nach Möglichkeit auch ihre individuellen Fabrikate wie bisher liefern sollen, nach wie vor zur Einkommensteuer herangezogen werden, und die Bildung von Privatkapital wird nicht vollkommen unterbunden. Endlich aber bleibt nach einer besonders wichtigen Richtung hin für die privatwirtschaftliche Rührigkeit Raum: dem Unternehmer ist die Differenz zwischen Rohstoffpreis im Einkauf und Fabrikatpreis im Verkauf vorgeschrieben. Auch die Lohnhöhe und die Ausnutzbarkeit der Arbeitskraft ist festgelegt. Damit also scheinbar auch die Höhe seines Verdienstes. Aber nur scheinbar. Denn

eine Möglichkeit bleibt dem Unternehmer, seinen Profit zu erhöhen: die Herabdrückung seiner Gestehungskosten durch die Verbesserung der Technik. Durch die von mir vorgeschlagene Handhabung der Monopole wird mithin der monopolisierte Unternehmer geradezu auf den Weg gedrängt, der bisher durch die Monopole stets versperrt wurde. Der Drang zur Verfeinerung der Technik wird nicht abgetötet, sondern gefördert.

X.

Natürlich wird sich bei einer weitgehenden Monopolisierung auch in der von mir gedachten Weise niemals eine erhebliche Vermehrung des Beamtenpersonals vermeiden lassen. Aber es bleiben Unternehmer und freie Arbeiter in größerem Maße, als das bei der bisher üblichen Monopolisierungsmethode möglich gewesen wäre, erhalten. Es wird weiter darauf Rücksicht genommen werden müssen, daß die Leitung der Monopole ebenso wie die verantwortlichen Stellungen bei der Ausführung der Handelsmonopole nicht bloß durch Beamte besetzt werden, sondern durch fachkundige Angestellte, die nach Möglichkeit auch nach kaufmännischen Grundsätzen, d. h. mit Gewinnbeteiligung, zu entlohnen sind. Ich kann diese Seite der Angelegenheit im Rahmen, der mir hier zur Verfügung steht, natürlich nur andeuten und kann auch nur andeutungsweise die folgenden Gesichtspunkte erwähnen: Wie ich oben bei den direkten Steuern Gewicht darauf gelegt habe, die Erträgnisse in vernünftiger Weise zwischen dem Reich und den Bundesstaaten zu teilen, so scheint mir beim System der Monopolisierung die Möglichkeit zu bestehen, eine Teilung der Erträgnisse der indirekten Steuern zwischen dem Reich und den Gemeinden vorzunehmen. Die Aufgabe der zukünftigen Reichsfinanzreform wird es ja nicht nur sein, dem Reiche neue Erträgnisse zu verschaffen und gleichzeitig das Verhältnis zwischen den einzelstaatlichen und den Reichsfinanzen zu regulieren, sondern auch den Gemeinden diejenigen neuen Einnahmequellen zu verschaffen, deren sie dringend bedürfen. In Preußen hat seinerzeit Miquel im Rahmen seiner großzügigen Finanzreform das Verhältnis der Steuererhebung zwischen dem Staat und den Gemeinden mustergültig geregelt. Aber das Miquelsche Finanzreformsystem, so vorbildlich es einmal als großzügiges Reformwerk war, ist durch die veränderten Verhältnisse veraltet. Der Rahmen der Gemeindeeinnahmen, der durch das preußische Kommunalabgabengesetz festgelegt wurde, ist viel zu eng geworden. Es fragt sich vor allem, ob in Preußen ebenso wie auch in anderen Bundesstaaten das Recht der Gemeinden, Zuschläge zu den Einkommensteuern zu erheben, auch unter den veränderten Verhältnissen in gleicher Weise wie bisher aufrechterhalten werden kann. Denn

das Reich, mindestens aber der einzelne Bundesstaat, muß es in der Hand haben, von sich aus es endgültig zu bestimmen, bis zu welcher Höhe die Staatsbürger mit direkten Steuern belastet werden sollen. Wenn die Gemeinden wie bisher weiter in unbeschränktem Umfange das Recht haben, Zuschläge zu erheben, so wird der jetzt bestehende an und für sich schon ungerechte Zustand nur noch verschlimmert. Die Höhe der Zuschläge der Gemeinden war bisher schon vielfach unerträglich. Sie kann in Zukunft bei der stärkeren allgemeinen Anspannung der direkten Besteuerung geradezu verhängnisvoll werden.

Auf der anderen Seite aber wird man den Gemeinden die Steuermöglichkeit nicht einengen dürfen, sondern man wird sie ihnen im Gegenteil erweitern müssen. Denn gerade im Kriege haben die Selbstverwaltungskörperschaften in Deutschland gezeigt, wie Hervorragendes sie zu leisten vermögen. Man wird in Zukunft vielleicht viel mehr noch, als das bisher der Fall war, bei der Ausführung bestimmter staatlicher Maßnahmen auf die Selbstverwaltungskörperschaften zurückgreifen müssen. Wachsen aber die Aufgaben, die man den Gemeinden zuweist, so wird man natürlich auch die Aufbringung der finanziellen Mittel erleichtern müssen. Zunächst scheint es mir notwendig zu sein, ihnen die Gewerbesteuern vollkommen zuzuweisen. Sie sollen durchweg staatlich veranlagt werden, und es soll auch die Art der Steuern, die erhoben werden dürfen, präzisierter als bisher bestimmt werden, damit nicht etwa durch die Gewerbesteuerpolitik der Kommunen die staatlichen Finanzpläne durchkreuzt werden. Sollte z. B. die Idee einer Umsatzbesteuerung aus der Kriegsnotgesetzgebung sich in die endgültige Finanzreform hinüberretten, so würde ich es für einen wesentlichen Fortschritt halten, wenn spätestens nach Beendigung des Krieges die Erhebung solcher Umsatzsteuern in einem vom Staat näher zu begrenzenden Rahmen den Gemeinden vorbehalten wird.

Aber man sollte sich überhaupt mehr als bisher darauf besinnen, daß die Gemeinden die gegebenen Konsumentenvereinigungen sind, und daß in wirtschaftlicher Beziehung die Gemeinde vielfach eigentlich nichts anderes als einen Konsumverein darstellt. Schon oben bei der Kohlensteuer regte ich an, den Kleinverschleiß eventuell den Gemeinden zu übertragen. Es fragt sich, ob dieser Gedanke sich nicht grundsätzlich auf die meisten monopolisierten Gegenstände, besonders aber auf Spiritus aller Art, auf Zündhölzer und auf Tabak, ausdehnen läßt. Der Kleinverschleiß all dieser Gegenstände soll der Kommune übertragen werden. Der Staat liefert an die Kommune. Die Kommune liefert an ihre Kleinverschleiße. Sie ist dadurch in der Lage, denjenigen ihrer Bürger, die durch die staatliche Monopolisierung in ihrer Existenz bedroht sind, eine neue Existenz zu

schaffen. Es ist dadurch aber auch die Möglichkeit gegeben, daß sich größere Unternehmungen daran wagen, Qualitätswaren in gut eingerichteten Läden zu verkaufen, so daß also auch von den städtischen Hausbesitzern die Gefahr der Entwertung ihrer Grundstücke durch das Eingehen der Tabakläden z. B. in größerem Maße abgewendet werden kann, als das sonst der Fall wäre.

In dem Rahmen, der mir hier zur Verfügung stand, habe ich natürlich, wie ich eingangs bereits betonte, nur skizzenhaft die Einzelheiten der Reichsfinanzreform, wie ich sie mir denke, erörtern können. Es ist mehr eine gedankliche Anregung als eine Durchführung. Aber auch im Rahmen dieser Skizze habe ich mich bemüht, darzutun, daß die zukünftige Reichsfinanzreform nicht sein darf wie frühere finanzielle Experimente, die sich den stolzen Namen „Reform" anmaßten. Selbstverständlich wird auch sie nicht für alle Ewigkeit reichen. Möglich, daß der Finanzbedarf der Zukunft noch erheblich viel größer sein wird als der, welcher uns augenblicklich als wahrscheinlich gilt. Aber dann muß eben das jetzige Reformwerk bereits den Grundriß vollkommen zeichnen, der eine Erweiterung für die Zukunft vorsieht. Es muß ein gedanklich einheitliches, großzügig angelegtes Werk sein.

Dabei braucht man bezüglich des zukünftigen Finanzbedarfes noch nicht einmal pessimistisch zu denken. Im Gegenteil ist es sehr möglich, daß in den nächsten Jahrzehnten der Finanzbedarf des Deutschen Reiches trotz der sicheren Vergrößerung seiner Ausgaben nicht wächst, sondern nachläßt. Denn es ist zu hoffen, daß, wie groß auch immer die Schuldenlast bleiben wird, die wir verzinsen müssen, wir Mittel und Wege finden werden, stark zu amortisieren (man kann z. B. an die Form irgendeiner Lotterieamortisierung denken). Dann wird es in der Zukunft entweder möglich sein, die Steuerschraube wesentlich zu lockern, oder mit dem großen Steueraufkommen neue, bisher noch nicht geahnte Kulturaufgaben zu lösen.

24.

Kolonialpolitik.

Von **Otto Jöhlinger**, Redakteur des „Berliner Tageblatt", Berlin.

Soweit sich bereits ein Urteil ermöglichen läßt, scheint es, als ob während des Krieges eine koloniale Betätigung Deutschlands nicht viel Anhänger gewonnen hat. In der Heimat kann man jetzt oft die Worte hören: „Wozu besitzt Deutschland Kolonien, die bei einem Kriege ja doch fortgenommen werden?" Aber namentlich auch im Felde wird diese Frage aufgeworfen. Mehr als einmal ist von Feldgrauen geschrieben worden: „Die Heimat können wir verteidigen, überseeische Gebiete aber sind stets ein Angriffspunkt, wo der Gegner sich billige Pfänder für den Friedensschluß verschaffen kann." Angesichts dieser sich immer weiter verbreitenden Ansichten wird man zunächst einmal gründlich zu prüfen haben, ob und aus welchen Erwägungen heraus Deutschland Kolonialpolitik betreiben soll, und welche Gesichtspunkte hierbei zu beachten sind.

Aus der Tatsache, daß augenblicklich fast unser ganzer Schutzgebietsbesitz, Kiautschou, der Archipel in der Südsee, Neuguinea und Samoa, ferner Südwestafrika, Kamerun und Togo, in den Händen unserer Feinde ist, kann noch kein voreiliger Schluß hinsichtlich einer zukünftigen Kolonialpolitik gezogen werden. England hat im Laufe der Jahrhunderte schon mehrfach Kolonien anderer Länder erobert, die es beim Friedensschluß wieder hergeben mußte. Frankreich hatte im 18. Jahrhundert einen gewaltigen Kolonialbesitz, den es fast ganz an England verlor; es hat aber später neue wertvolle Gebiete erhalten, die für seine Stellung in der Weltpolitik von erheblicher Bedeutung waren, und die den Umfang der deutschen Kolonien vor Kriegsausbruch weit übertrafen. Auch Holland hat verschiedentlich Kolonialbesitz eingebüßt und anderen dafür erworben. Überseeische Kolonien sind also oft im Laufe der Zeit, ebenso wie der heimische Landbesitz, Verschiebungen, Änderungen und Ausdehnungen unterworfen gewesen. Das muß man sich von vornherein vergegenwärtigen. Die Frage ist nur, ob es für Deutschland in Zukunft nicht doch möglich ist, seine Kolonien im Kriegsfalle gegen feindliche Angriffe erfolgreich zu verteidigen. Diese Frage wird man unbedingt bejahen müssen. Man braucht ja lediglich auf das Beispiel von Deutsch-Ostafrika hinzuweisen, wo eine schwache Schutztruppe, die zudem aus Eingeborenen

bestand, dem Feinde lange Zeit Trotz geboten und nicht nur das eigene Land freigehalten hat, sondern selbst zeitweise in englischen Gebieten Eroberungen zu machen imstande war. Dabei war Deutsch-Ostafrika auf einen Krieg ebensowenig vorbereitet wie Südwestafrika und die anderen Kolonien.

Will man aus der Tatsache, daß wir jetzt den größten Teil unserer Kolonien verloren haben, Schlußfolgerungen ziehen, so muß man sich stets vor Augen halten, daß wir niemals unsere Kolonien auf einen Angriff äußerer Feinde eingerichtet hatten. In der Südsee war überhaupt keine Schutztruppe vorhanden. Samoa hatte eine Polizeitruppe und Neuguinea wenige Mann eingeborene Polizeisoldaten, die zur Aufrechterhaltung der Ordnung dienten. Hier war also von vornherein die Möglichkeit eines Kampfes gar nicht ins Auge gefaßt worden. Aber selbst in Kamerun, wo sich die Schutztruppe verhältnismäßig am längsten — sieht man von Ostafrika ab — gehalten hat, war keine Verteidigung gegen äußere Angriffe vorgesehen. Man hat in Deutschland immer auf dem Standpunkt gestanden, daß im Kriegsfalle die Kolonien, und namentlich die tropischen Kolonien, nicht mit in den Krieg hineingezogen werden sollten.

Als im Jahre 1885 auf Veranlassung des Fürsten Bismarck in Berlin die sogenannte „Afrikakonferenz“ tagte, an der fast alle Staaten der Welt teilnahmen, da wurde, namentlich mit Unterstützung der deutschen Regierung, in Artikel 11 der „Generalakte der Berliner Konferenz“ vereinbart, daß, falls eine Macht, welche Souveränitäts- oder Protektoratsrechte in dem sogenannten „konventionellen Kongobecken“ besitzt — dazu gehören: der Kongo, ein Teil von Kamerun und Ostafrika —, „in einen Krieg verwickelt werden sollte, sich die Signatarstaaten (darunter England, Frankreich, Belgien, die Vereinigten Staaten von Amerika) verpflichten, ihr Dienste zu leihen, damit die dieser Macht gehörenden Gebiete sowie die Gebiete des Gegners für die Dauer des Krieges den Gesetzen der Neutralität unterstellt und so betrachtet werden, als ob sie einem nicht kriegführenden Staate angehörten“. Die kriegführenden Teile würden von dem Zeitpunkt an darauf Verzicht zu leisten haben, ihre Feindseligkeiten auf die also neutralisierten Gebiete zu erstrecken oder sie als Basis für die kriegerischen Operationen zu benutzen. Die deutsche Regierung hat immer an diesem Grundsatz der Generalakte der Kongokonferenz festgehalten, und sie war bereit, im Kriegsfalle eine Übertragung des europäischen Krieges auf afrikanischen Boden zu verhindern. Diesen Entschluß hat sie in Friedenszeiten oft betont, und die Schutztruppe, die in Kamerun, Ostafrika und auch in Südwestafrika vorhanden war, war lediglich dafür bestimmt, die Ordnung

im Innern der Kolonie aufrechtzuerhalten und eventuelle Eingeborenen-unruhen zu unterdrücken. Wie gesagt, für einen ernsthaften Kampf gegen außerhalb der Kolonie wohnende Feinde kam sie auch ihrer geringen Zahl und der ganzen Art der Bewaffnung nach nicht in Betracht. Mit Recht verteidigte Deutschland den Standpunkt, daß europäische Streitigkeiten nicht auf den schwarzen Erdteil übertragen werden dürften, im Interesse des allgemeinen Ansehens der weißen Rasse, das durch einen afrikanischen Krieg auf das schwerste untergraben wird. Es ist klar, daß der jetzige Krieg in Afrika viel von dem hohen Glauben, den die Eingeborenen bisher an die Überlegenheit der Weißen gehabt haben, genommen haben muß, eine Erscheinung, die England im Laufe der Zeiten bitterer spüren wird als Deutschland. Das Ansehen der kolonisierenden Mächte leidet durch die Übertragung eines europäischen Kampfes nach Afrika mehr als durch alle Eingeborenenunruhen u. dgl. Aus dieser Erwägung heraus war man bei uns davon überzeugt, daß in einem eventuellen Kriege die Gegner Deutschlands die Kolonien aus dem Spiele lassen müßten und verzichteten, unter der Tropensonne billige Siegeslorbeeren auf Kosten der späteren kolonialen Entwicklung zu pflücken. Englische Staatsmänner und auch Kolonialpolitiker haben sich vor dem Kriege in der Öffentlichkeit mehrfach in gleichem Sinne ausgesprochen. Während des Krieges hat man aber von ihnen wenig von einer Verurteilung der Übertragung des Kampfes nach Afrika gehört. Nur der mutige Vorkämpfer afrikanischer Eingeborenenrechte, E. D. Morel in Liverpool, hat einen flammenden Protest gegen die aller Kultur Hohn sprechende Art der englischen Kriegführung in Afrika losgelassen und in der schärfsten Weise das Vorgehen der englischen Regierung kritisiert.

Gleich nach Kriegsausbruch hat die deutsche Regierung versucht, die praktische Durchführung der Kongoakte für die Kolonien durchzusetzen, und angeregt, daß die sämtlichen Kolonien Afrikas als neutrales Land angesehen würden. Belgien war bereit, sich dem deutschen Standpunkt anzuschließen, und auch Frankreich war nicht abgeneigt. Aber England bestand darauf, daß Deutschlands Kolonien besetzt werden sollten, und seinem Wunsche mußten sich die Länder des Vierverbandes, soweit sie in Afrika Kolonien besaßen, fügen. Die Schuld der Übertragung des Krieges auf Afrika liegt also lediglich auf englischer Seite.

Die Engländer haben zur Begründung ihres Standpunktes angegeben, daß sie die drahtlosen Stationen Deutschlands in Afrika und vor allem die Versorgungsmöglichkeiten für deutsche Auslandkreuzer zerstören wollten. Daß aber England weitergehende Pläne hatte, zeigte deutlich die Führung des Kampfes. Es kam den Engländern nicht darauf an, nur die drahtlosen Stationen zu zerstören -- das hätte sich auch ohne

Kampf ermöglichen lassen —, sondern England wollte alles das vernichten, was der deutsche Kaufmann in jahrzehntelanger Mühe in Afrika geschaffen hatte. Das Vorgehen in Togo hat das deutlich bewiesen.

Wie schon angedeutet, war die Ablehnung Englands, die Kongoakte in die Praxis zu übertragen, kurzsichtig. Sie war aber auch zwecklos. Denn das Schicksal der Kolonien wird ja nicht in Afrika entschieden, sondern in Europa, und wenn wir weiter Sieger bleiben, so nützt England die Besetzung unserer afrikanischen Kolonien absolut nichts. Das hat schon mit Recht in Friedenszeiten einer der wenigen jetzt noch lebenden Afrikaforscher aus der Begründungsära unserer Kolonialpolitik, Karl Peters, vorausgesagt.

Bei einem Siege über unsere Feinde können wir nicht nur unsere sämtlichen früheren Kolonien zurückfordern; wir können darüber hinaus unbeschadet unserer Ansprüche in Europa auch noch erhebliche überseeische Gebietserweiterungen verlangen, und an Möglichkeiten hierfür ist ja kein Mangel. Unsere Gegner verfügen über einen sehr umfangreichen Kolonialbesitz, ja sogar teilweise in einer Ausdehnung, daß sie gar nicht imstande sind, ihn ordnungsgemäß zu bewirtschaften.

In Kolonialkreisen befaßt man sich zurzeit mit der Frage, ob man sich auf die Konzentration zu beschränken hat. Die Konzentration in Afrika ist auf alle Fälle mit Vorteilen verbunden. Das schließt aber nicht aus, daß wir trotzdem auch nach Möglichkeit auf der Rückgabe anderer Kolonien bestehen, die für uns von sehr erheblichem wirtschaftlichem Werte sind. Besonders der Südseebesitz mit seiner starken Kopraproduktion und der jährlich steigenden Phosphatförderung hat für unsere Volkswirtschaft eine wachsende Bedeutung, auf die wir nicht ohne weiteres verzichten dürfen; daneben können bei entsprechendem Ausbau auch gerade die Südseekolonien später als Flottenstützpunkte eine Rolle für uns spielen.

Aus welchem Gesichtspunkt heraus ist für Deutschland in Zukunft die Beteiligung an der Kolonialpolitik zu rechtfertigen? Der Zweck der Kolonisation in Übersee ist, wie Zoepfl mit Recht in seinem ausgezeichneten Aufsatz im Handwörterbuch der Staatswissenschaften ausführt, entweder ein weltwirtschaftlicher oder ein weltpolitischer. Für Deutschland kommen beide Gesichtspunkte in Betracht. Sowohl aus weltpolitischen als auch aus weltwirtschaftlichen Gründen brauchen wir in Übersee Stützpunkte. Man hat bisher immer die wirtschaftliche Bedeutung und den wirtschaftlichen Nutzen besonders betont. Neuerdings macht sich in deutschen Kolonialkreisen aber auch eine Richtung bemerkbar, die gerade der politischen Seite den Vorrang einräumen will. Unter Führung des Hallenser Professors Wiedenfeld, dem

sich der Berliner Historiker Hans Delbrück anschließt, wird einer Wandlung der Auffassung vom wirtschaftlichen Nutzen der Kolonien das Wort geredet und gesagt, daß, wenn auch die Kolonien für uns sehr wertvoll sind, sie doch für unser Wirtschaftsleben keineswegs unentbehrlich seien. „Kämen nur, so betont unter anderem Wiedenfeld, wirtschaftliche Zwecke in Betracht, so wäre die Frage nach der Bedeutung der Kolonien in der Tat jenes Rechenexempel, zu dem sie in der Zeit unseres Epigonentums herabgesunken war — ähnlich wie England bekanntlich in den fünfziger und sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, als ihm ebenfalls aus dekadenter Stimmung heraus nur wirtschaftliche Wertungen in Betracht kamen, über Aufgabe des Kolonialbesitzes als eines ‚schlechten Geschäftes' lebhaft debattiert hat." Wiedenfeld sieht in erster Linie die Kolonien als „weltpolitische Stützpunkte" an, die zwar wirtschaftlichen Nutzen bringen, aber in der Hauptsache als Erzieher zur Weltpolitik dienen. Er will vor allem eine größere Ansiedlung von Deutschen in Übersee, die im Kriegsfalle die kolonialen Stützpunkte verteidigen können, und er verlangt, daß durch diese Verteidigung unsere weltpolitische Stellung eine Stärkung erfährt. Gerade in der Erziehung zur Weltpolitik sieht Wiedenfeld eine wichtige Aufgabe der Kolonien.

Neben dem politischen Werte der Kolonien kommt neuerdings auch der militärisch-maritime Nutzen in Betracht. Nach den Erfahrungen, die man im jetzigen Kriege gemacht hat, wird man sich nicht wieder auf internationale Vereinbarungen mit England wegen Neutralisierung der Kolonien einlassen können. Man wird vielmehr in Zukunft unsere Kolonien militärisch schützen und zu verteidigen suchen. Die Anlage von Flottenstützpunkten, Unterseebootstationen u. dgl. werden es uns in großem Umfang ermöglichen, die „Freiheit der Meere" nötigenfalls zu erzwingen, wenn noch einmal England die Neigung zeigen sollte, mit uns den Degen zu kreuzen. Gerade die Anlage zahlreicher, in der Welt gut verteilter militärischer Stationen, die mit Unterseebooten besetzt sind, wird es uns in großem Maßstabe erleichtern, die Wehrkraft Englands zu zersplittern, das dadurch genötigt ist, gegen jede einzelne Station eine Expedition aufzuwenden. Welchen Nutzen überseeische Flottenstützpunkte haben können, hat ein Fachmann, Wilhelm Wrabec, in seinem Werk über „Flotten- und Kohlenstationen" (Verlag von Carl Heimann, Berlin) treffend nachgewiesen. Flottenstationen verkleinern die Machtmittel der Gegner und ermöglichen es uns in Zukunft, in erhöhtem Maße den Überseehandel der Feinde zu zerstören. Man wende nicht das Schicksal von Kiautschou ein; denn wir sind uns wohl alle darüber im klaren, daß Kiautschou niemals unterlegen wäre,

wenn es **nur** von England belagert worden wäre. Lediglich durch das Hinzutreten der japanischen Soldaten war es möglich, daß die kleine Station sich nicht halten konnte. Hätte die englische Flotte allein Kiautschou zu belagern gehabt, die Engländer würden dort ein zweites Gallipoli erlebt haben.

Trotz der politischen und militärischen Gesichtspunkte, die, wie erwähnt, für die Frage der Kolonialpolitik eine große Rolle spielen, sind die **wirtschaftlichen** Momente durchaus nicht zu unterschätzen. Für die Popularisierung der Kolonien sind sie sogar vielleicht von erheblicherer Bedeutung. In erster Reihe sind Schutzgebiete notwendig zur Hebung unseres **Handels** und zur Schaffung **neuer Absatzmärkte**. Bisher haben, darüber wollen wir uns keiner Täuschung hingeben, unsere Schutzgebiete freilich nur einen geringen Umfang in unserem Außenhandel eingenommen. Als Absatzmärkte kamen sie wenig in Betracht. Durch die Politik der offenen Tür, die wir in allen Kolonien getrieben haben, war es möglich, daß Deutsch-Ostafrika mehr italienische und englische Baumwollgewebe bezogen hat als deutsche, und daß Südwestafrika seine Kupferproduktion in stärkerem Maße nach Amerika gesandt hat als nach dem Mutterland. In Zukunft kann aber, wenn wir erst einen großen und geschlossenen Kolonialbesitz haben, ein für unser Wirtschaftsleben wichtiger Absatzmarkt geschaffen werden, und das um so mehr, als bei dem Handelskriege, der nach Friedensschluß von England aus vielleicht einsetzen wird, Deutschland bestrebt sein muß, Wirtschaftsgebiete zu haben, die ihm nicht durch handelspolitische Maßnahmen anderer Länder verschlossen werden können. In unseren Kolonien finden wir stets Absatzgebiete mit unbedingt offener Tür, und wir haben, namentlich wenn es sich um große Produktionsgebiete handelt, wie schon **Dernburg** im Jahre 1906 betont hat, ein wichtiges handelspolitisches Instrument, das wir beim Abschluß von Handelsverträgen mit anderen Ländern verwenden können. In dieser Beziehung können wir von den Engländern, für die ja gerade die Kolonialmärkte eine große Rolle im Wirtschaftsleben spielen, sehr viel lernen.

Noch weit bedeutender für unsere Volkswirtschaft sind aber unsere überseeischen Schutzgebiete als **Lieferanten von Rohstoffen**. Schon **Bismarck** hatte, als er sich zur Kolonialpolitik entschloß, erkannt, wie notwendig tropische Gebiete sind, und namentlich die Produktion von Baumwolle stets als besonders erforderlich für unsere Kolonialpolitik bezeichnet. Aber nicht nur Baumwolle, sondern noch eine ganze Reihe anderer Rohmaterialien brauchen wir aus Übersee. Es sei nur daran erinnert, daß Deutschland einen Bedarf von mehreren Milliarden Mark an Erzeugnissen hat, die aus den Tropen bzw. Subtropen bezogen

werden, ein Bedarf, der bei der Ausdehnung unserer Industrie jährlich im Steigen begriffen ist, und für den wir gewaltige Aufwendungen an das Ausland, und zum Teil an das uns jetzt feindliche Ausland, machen müssen. Gelingt es uns, einen größeren Prozentsatz der für die Produktion notwendigen Rohstoffe in einem Gebiet, das der deutschen Oberhoheit und Verwaltung untersteht, hervorzubringen, so wird die deutsche Volkswirtschaft hiervon erheblichen Nutzen haben. Die Kapitalsinvestition braucht nicht mehr nach Kanada, nach Südamerika oder nach Ostasien zu gehen, sondern wird in stärkerem Umfang auf den deutschen Überseebesitz konzentriert und dort fruchtbringend für unsere Rohstoffversorgung und gleichzeitig für unsere Zahlungsbilanz angelegt werden können. Gerade die Erfahrungen des Krieges haben uns ja gezeigt, wie notwendig der Besitz eigener Rohstoffmärkte ist. Große überseeische Produktionsstätten werden uns freilich in einem zukünftigen Kriege nur nützlich sein, wenn uns die Freiheit der Meere garantiert ist, das heißt wenn auch während eines Krieges die Schiffahrt unbehindert bleibt. Dies ist eine Aufgabe der Zukunft, die zu erreichen bekanntlich der Reichskanzler mehrfach als eins der Kriegsziele Deutschlands bezeichnet hat. Ist das erreicht, dann spielen die Kolonialproduktenmärkte eine besonders erhebliche Rolle. Das ist auch von *sozialdemokratischer* Seite mit Recht anerkannt worden. So hat z. B. der Sozialdemokrat *Karl Severing* in Nr. 3 der „Sozialistischen Monatshefte" des Jahres 1916 unter der Überschrift „*Rohstoffversorgung und Kolonialwirtschaft*" sich in durchaus zustimmendem Sinne für Kolonialpolitik ausgesprochen. Er führt dabei aus, daß die Vertreter der Arbeiterklassen ein gewaltiges Interesse an der Eigenversorgung unserer Industrie haben. Gerade die Gewerkschaftler hätten ein besonderes Verständnis für die Frage der Rohstoffversorgung im Hinblick auf die Wichtigkeit der Tatsache, daß die Arbeiter einen mitbestimmenden Einfluß auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen erlangen. Infolgedessen warnt er vor der bisherigen Unterschätzung der Kolonien. Namentlich in diesem Punkte sei ein „Umlernen" notwendig. Die sozialdemokratische Partei habe sich viel zu wenig zu einer positiven Anteilnahme an der kolonialen Arbeit entschlossen, und in dieser Beziehung sollte sie sich wandeln.

In gleichem Sinne schreibt Ende Dezember 1915 der sozialdemokratische Wirtschaftspolitiker *Julius Kaliski*, der schon in Friedenszeiten stets für eine Unterstützung der Kolonialpolitik durch die Sozialdemokraten eingetreten war, in der „Internationalen Korrespondenz", indem er ausführt, daß England sich damit abfinden müsse, wenn Deutschland Anstalten trifft und Aufwendungen macht, seine Versorgung mit

den wichtigsten Rohstoffen zu sichern. Vor allem verlangt Kaliski unbestrittene Verfügung über Gebiete tropischer und subtropischer Bodenschätze. Deutschland sei direkt verpflichtet, im Interesse seiner Arbeiterklasse koloniale Gebiete in Besitz zu nehmen. — Aber nicht nur die Sozialdemokraten als Politiker sind für die Kolonien als Rohstoffmärkte eingetreten, sondern vor allem, und das ist besonders bemerkenswert, die Gewerkschaften. Diese mitten im praktischen Leben stehenden Organisationen der Arbeiter haben deutlich gefühlt, was Rohstoffmangel für die Industrie und damit für die Arbeiterschaft bedeutet. In klarer Weise kommen die Empfindungen der beteiligten Kreise zum Ausdruck in dem gewerkschaftlichen Kriegsbuch von Wilhelm Jansson: „Arbeiterinteressen und Kriegsergebnis". In diesem ausgezeichneten Werk berichten die Führer von Gewerkschaften über die Erfahrungen, die ihr Gewerbe während des Krieges gemacht hat, und sie geben damit den Eindruck wieder, den man in Arbeiterkreisen von den Kriegsnotwendigkeiten bekommen hat. Einige besonders markante Aussprüche sollen auch an dieser Stelle rekapituliert werden, um zu zeigen, wie in Kreisen der Gewerkschaften über koloniale Produktion gedacht wird. So schreibt unter anderen Otto Hue:

> „Wir müssen die ungehinderte Freiheit haben, überseeische Gebiete als Neuland für unseren Warenexport und eventuell als Bezugsland für metallische usw. Rohstoffe wirtschaftlich zu erschließen, natürlich ohne Vergewaltigung der Eingeborenen. Warum sollte sich ausgerechnet Deutschland von dieser kolonialpolitischen Betätigung fernhalten müssen? Mit welchem ‚Naturrecht' als Kolonisten und weltwirtschaftliche Unternehmer können andere Wirtschaftsvölker vor den Deutschen auftreten? Nicht um einen ‚antisozialistischen Imperialismus' handelt es sich in dieser Sache, sondern lediglich um die Forderung, gleichberechtigt im weltwirtschaftlichen Wettbewerb zu sein."

Felix Weidler, der Redakteur der „Bäcker- und Konditorenzeitung", der vom Standpunkt der Nahrungsmittelindustrie die Verhältnisse beleuchtet, äußert sich folgendermaßen:

> „Für den Kakaomarkt kommen in den letzten Jahren auch die deutschen Kolonien etwas in Frage, und deren Erhaltung in deutschem Besitz kann deshalb für die deutsche Schokoladenindustrie doch von größerer Bedeutung werden, als früher scheinen wollte. Gegenwärtig ist der Anteil, den Kamerun und andere kakaobauende deutsche Besitzungen an der Gesamtwelternte haben, allerdings noch immer klein, und die deutschen Bohnen haben außerdem überwiegend ihren Absatz im Auslande gefunden. Der Fortschritt der Kakaokulturen ist in quantitativer sowohl als qualitativer Hinsicht doch ein so bedeutender und aussichtversprechender, daß er jetzt schon überall große Beachtung findet."

Am schärfsten hat naturgemäß die Absperrung vom Weltmarkt die Textilindustrie empfunden, das heißt jenes Gewerbe, das zum weitaus größten Teil auf die ausländischen Zufuhren angewiesen ist.

Gerade diesem Gewerbe kann aber in Zukunft aus den Kolonien ein erheblicher Zuschuß zur Versorgung geleistet werden. Das gibt auch der Reichstagsabgeordnete Krätzig offen zu, indem er schreibt, daß nach dem Kriege die deutsche Textilarbeiterschaft die Rohstoffversorgung mit anderen Augen ansehen müßte; denn von den großen Textilindustriestaaten der Welt ist keiner so ungünstig mit seiner Rohstoffversorgung bestellt wie Deutschland. Die gegenwärtigen Verhältnisse hätten gezeigt, daß es eine unbedingte Notwendigkeit der Textilarbeiter ist, Bestrebungen zu unterstützen, die zum Ziele haben, die deutsche Textilindustrie in ihrem Rohstoffbezug von England unabhängig zu machen. Dabei stellt er unserer Kolonialverwaltung das Zeugnis aus, daß in den letzten Jahren dem schwierigen Problem der Baumwollkultur in verschiedenen unserer Kolonien in sehr sachkundiger Weise nachgegangen wurde. Vom Standpunkt des Verkehrsgewerbes aus kommt Paul Müller zu folgendem Resultat:

„Daß dem deutschen Handel die frühere Position nicht entrissen wird, daran haben auch die Arbeiter und Arbeiterinnen das denkbar stärkste Interesse. Nirgends in der Welt hat man die Pflicht, uns zu lieben, aber man hat auch kein Recht, uns unter Anwendung von Gewalt, Terror und sonstiger unlauterer Mittel von der ernsten Kulturarbeit in allen Weltenden, uns vom friedlichen Wettbewerb am Welthandel und Weltverkehr auszuschließen. Wenn z. B. Deutschlands Kolonialgebiet 1913 insgesamt 3 Millionen Quadratkilometer Land und 12 Millionen Einwohner umfaßte, so kann es dem deutschen Handel und Verkehr nicht gleich sein, ob dieser Besitz Deutschland erhalten bleibt oder entrissen wird."

Diese Worte von Männern, die politisch geschult sind und praktische Kenntnisse haben, sie zeigen deutlich, daß man auch in Arbeiterkreisen die Wichtigkeit eines Kolonialbesitzes vom Standpunkt der Rohstoffwirtschaft aus anerkennt. Die Sozialdemokratie hatte sich vor dem Kriege überwiegend ablehnend gegenüber der Kolonialpolitik verhalten, abgesehen von wenigen, meist zur revisionistischen Gemeinde zählenden Männern, wie Quessel, Noske, Hildebrand und Schippel. Es wird Aufgabe der Leitung der sozialdemokratischen Partei sein, zu untersuchen, inwieweit der bisher eingenommene Standpunkt gegenüber der Kolonialpolitik revidiert werden muß. Der bisher kraß ablehnende Standpunkt kann nach dem Kriege kaum beibehalten werden. Die Sozialdemokraten werden sich zu einer positiven Mitarbeit bei der Kolonialpolitik entschließen müssen, da die Arbeiterschaft selbst das größte Interesse an einer Förderung der kolonialen Produktion hat. Mit Recht hat Hildebrand schon im Jahre 1911 ausgesprochen:

„Europa könnte seine heutigen Bevölkerungsmassen nur auf viel tieferer Kulturstufe ernähren, wenn es nicht seit Jahrhunderten Kolonialpolitik getrieben hätte."

Bis jetzt haben die deutschen Kolonien, im Vergleich mit unserem Bedarf, nur geringe Mengen von kolonialen Rohstoffen produziert. Die Erntezahlen sämtlicher Produkte zeigten aber ein rapides Anwachsen, namentlich wenn man bedenkt, daß die systematische koloniale Wirtschaftspolitik erst wenige Jahre alt ist. Dabei gewinnen die Tropen für unsere Rohstoffzufuhr immer größere Bedeutung, weil der Verbrauch an Textilien, Kaffee, Kakao u. dgl. ständig zunimmt. Deutschland kann auf seinem europäischen Boden nur einen Teil der zum menschlichen Konsum notwendigen Stoffe produzieren, und zwar Brot und Fleisch. Es kann aber nicht gleichzeitig die Bekleidung des Menschen schaffen. Denn wollten wir zur Schafzucht übergehen, um Wolle herzustellen, so müßten riesige Flächen[1]), die jetzt der Getreideproduktion dienen, aufgegeben werden, wodurch wiederum ein gesteigerter Bedarf an Getreide hervorgerufen würde. Darüber hinaus verlangt unsere Brotgetreideproduktion die Zufuhr von Viehfutter aus dem Auslande. Beides können tropische Kolonien liefern, so daß man mit Recht bei Kolonialländern von „zweierlei Landwirtschaft", der europäischen Getreideproduktion und der tropischen Textil- und Futtermittelproduktion, sprechen kann. Auch im neuen Deutschland muß die Kolonialerzeugung die heimische Produktion ergänzen.

In welcher Weise die Produktion in den Kolonien gefördert werden soll, kann an dieser Stelle nicht behandelt werden. In den letzten Jahren war in den beteiligten Kreisen ein großer Streit darüber entstanden, ob Plantagenwirtschaft oder Eingeborenenkultur vorzuziehen sei. Die Eingeborenenkultur hat den Vorteil der Billigkeit, der Großbetrieb den Vorteil des Fortschrittes. Es ist hier genau so wie in Deutschland. Weder die Großwirtschaft noch der bäuerliche Betrieb ist in der Landwirtschaft zu entbehren. Der Großbetrieb schafft uns die Mengen von Getreide und Kartoffeln, der Kleinbetrieb die hochwertigen Produkte, wie Gemüse u. dgl. Gerade der Krieg hat ja gezeigt, welchen Nutzen auch der Großbetrieb für die Ernährung des Heeres hatte. Hätten wir nur bäuerliche Kleinwirtschaft, so würden wir niemals die Massen zusammenbekommen haben, die allein das deutsche Heer an Hafer benötigt. In der deutschen heimischen Landwirtschaft ist eine glückliche Mischung von Großbetrieb und Kleinwirtschaft erforderlich, und ähnliches wird sich auch für die Kolonialwirtschaft empfehlen. Sowohl große Plantagen, als auch Eingeborenenkultur sind notwendig. Freilich muß man sich vor einer Schematisierung hüten: Was für Togo gilt, ist nicht ohne weiteres auf Ostafrika anzuwenden und umgekehrt. Die Neger der Gold-

[1]) Deutschland braucht jährlich Wolle von mehr als 70 Millionen Schafen, besitzt aber nur ein Zehntel hiervon.

küste können nicht das gleiche leisten wie die Eingeborenen von Zentralafrika. Es gibt Produkte, die besser und billiger in der Eingeborenenkultur gewonnen werden, und es gibt Erzeugnisse, die, wie z. B. Hanf, nur der Großbetrieb hervorbringen kann. Auch hier wird es angebracht sein, eine günstige Mischung zwischen Eingeborenenwirtschaft und Plantagenkultur zu schaffen, von der sowohl die Kolonien als auch die heimische Volkswirtschaft Vorteile haben.

Sehr oft ist, namentlich zu einer Zeit, als Deutschland noch keine Kolonien besaß, als Zweck der Kolonisation die Auswanderung und Ansiedlung bezeichnet worden. In den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts war die Ansiedlung fast der einzige Zweck, den man für Kolonisation angab. Das ist auch leicht erklärlich, wenn man bedenkt, welche Rolle früher in Deutschland die Auswanderung gespielt hat. Heute ist das anders. Während damals jährlich 200 000 Menschen auswanderten, war die Zahl vor dem Kriege auf 20 000 gesunken. Vielleicht wird sie nach dem Kriege noch kleiner werden. Für Deutschland kommt also die Auswanderung nicht so in Betracht wie für England, wo sie einen wesentlichen Teil der Kolonialpolitik ausmacht. Wie Zoepfl a. a. O. mit Recht betont, geht der weitaus größte Teil der englischen Auswanderung (mehr als drei Viertel) nach den englischen Kolonien und bildet dort einen Stamm treuer und kaufkräftiger Kundschaft für das Mutterland. Aber nicht immer zwingt die Auswanderung zur Anlage auswärtiger Kolonien, wie das Beispiel von Österreich-Ungarn ja am besten beweist. Für Deutschland ist als Zweck der Kolonisation die Auswanderung kein ausschlaggebendes Moment; denn Menschen, die sich für Kolonisation eignen, hat Deutschland gar nicht abzugeben. Wir haben zwar vielfach einen Überschuß an Männern der sogenannten freien Berufe. Aber hierfür sind die Kolonien nur in einem ganz begrenzten Maße geeignet, und man wird daher bei der Frage, ob wir Kolonialpolitik treiben sollen, sich nicht gerade von dem Gesichtspunkt der Auswanderung der Träger freier Berufe leiten lassen können.

Was die Kolonien gebrauchen, sind vor allem kapitalkräftige Landwirte und Handwerker. An beiden ist bei uns kein Überschuß vorhanden. Das war schon vor dem Kriege nicht der Fall, nach dem Kriege aber wird noch weniger die Rede davon sein können. Alle diejenigen, welche diese Angaben bezweifeln, seien auf einen sehr interessanten Aufsatz der Preußischen Landwirtschaftsverwaltung hingewiesen, der auf Seite 267 des „Amtlichen Deutschen Kolonialblattes", Jahrgang 1913, im Anschluß an einen Bericht des Gouverneurs Dr. Schnee zur Frage der Besiedlung von Deutsch-Ostafrika abgedruckt ist. Hier wird betont:

„Es herrscht in Deutschland bereits ein erheblicher Mangel an Landwirten, der um so empfindlicher ist, als erfahrungsgemäß der Zuzug ausländischer Arbeiter durchaus kein gesicherter ist und aus den verschiedensten Gründen jederzeit sehr schnell zeitweise ins Stocken geraten oder dauernd aufhören kann."

Diesem Mangel an Landwirten stellt die in Betracht kommende Behörde gegenüber, daß in Deutschland künftig eine wesentlich vermehrte Schaffung von Ansiedlungsstellen und damit eine erheblich gesteigerte Nachfrage nach bäuerlicher Siedlung eintreten wird, so daß ein Überangebot von Ansiedlern ausgeschlossen erscheint. In Beantwortung der Frage, ob ein Überschuß der landwirtschaftlichen Bevölkerung für die Kolonien vorhanden ist, wird dann angegeben, daß zunächst die Landarbeiter, an denen ohnehin schon ein Mangel herrscht, für die Kolonien wenig geeignet sind, weil es ihnen an genügendem Kapital fehlt. Mit Landarbeiteransiedlern ist man in Deutschland selbst unter günstigeren Bedingungen oft nicht sehr weit gekommen. In den Kolonien mit Eingeborenenbevölkerung besteht nach Ansicht der erwähnten Stelle die Gefahr, daß solche armen Ansiedler leichter als andere der „Verkafferung" anheimfallen. An Bewerbern für mittelbäuerische Ansiedlung (sogenannte Bauernkolonisten) ist bei uns ebenfalls kein Überfluß. Für die Kolonien kommen nur wenige in Frage, da es bei der geringen Zahl nicht allzuviele gibt, bei denen genügender Tatendrang und Auswanderungslust vorhanden ist.

Soweit die amtlichen Feststellungen, die lange vor Ausbruch des Krieges gemacht worden sind, und die nach Friedensschluß in erhöhtem Maße Geltung haben werden. Infolgedessen braucht an dieser Stelle auf die Frage der Besiedlung der Kolonien nicht näher eingegangen zu werden; der Streit, der innerhalb der Kolonialkreise seit Jahren tobte, und der vielfach mit einer nicht angebrachten Schärfe geführt wurde, wird lediglich deshalb schon verstummen müssen, weil eine Besiedlung aus Mangel an Ansiedlern praktisch nicht durchführbar ist. Bekannt ist der Standpunkt des früheren verdienstvollen Gouverneurs von Ostafrika, Freiherrn v. Rechenberg, der sich von einer Besiedlung der Kolonien überhaupt nicht viel versprach und den Hauptwert auf eine recht humane, gerechte und den Verhältnissen angepaßte Behandlung der Eingeborenen legte. Welchen Erfolg er damit erzielte, das hat dieser Krieg zur Genüge bewiesen. Von allen Kolonien hat sich die früher von ihm verwaltete Kolonie Deutsch-Ostafrika am längsten gehalten, und das zum großen Teil, weil die Eingeborenen Vertrauen zur deutschen Regierung gehabt haben und unsere Schutztruppe im Kampfe in jeder Weise unterstützten. Eine solche Unterstützung kann von anderen Kolonien,

in denen sich die Eingeborenenpolitik in anderen Bahnen bewegte, nicht immer konstatiert werden. Insofern hat das „System Rechenberg“ einen glänzenden Sieg davongetragen. Gerade die Behandlung der Eingeborenen spielt eine große Rolle für unseren künftigen Kolonialbesitz, und das Wort Dernburgs, „daß der Eingeborene das wichtigste Aktivum in einer Kolonie ist“, gilt in besonders hohem Grade für Deutsch-Ostafrika. In vielen Gebieten ist der Eingeborene der einzige Produzent, der in Betracht kommt und vor allem der einzige Arbeiter.

Ein sehr großer Teil unserer Kolonien kann deshalb nicht in vollem Umfang erschlossen werden, weil es an Menschenmaterial fehlt. Deutsch-Ostafrika mit einem zweieinhalbfachen Umfang des Mutterlandes hat insgesamt nur soviel Einwohner wie die Rheinprovinz und Westfalen zusammen. Dabei sind diese Bewohner noch, wie in Ruanda und Urundi, stark zusammengedrängt, während der Rest der Kolonie nur dünn bevölkert ist. Es fehlt an Arbeitern für den Baumwollbau, für die Plantagen und für Eingeborenenkultur, und es ist daher unsere Hauptaufgabe, dem Arbeitermangel durch eine humane Eingeborenenbehandlung zu steuern. Hand in Hand mit dieser Eingeborenenpolitik muß die Lösung der großen sanitären Probleme gehen. Besonders wichtig für die Erschließung der Kolonien sind Tropenärzte, welche die zahlreichen Krankheiten der Tropen, vor allem Malaria, Schlafkrankheit, Dysenterie und Beri-Beri bekämpfen, Krankheiten, die oft verheerend auf ganze Volksstämme wirken. Zugleich ist es Aufgabe der Ärzte, die Säuglingssterblichkeit, die oft infolge des traurigen Loses der Eingeborenen erschreckend ist, zu vermindern und durch sanitäre Maßnahmen einen gesunden Nachwuchs der afrikanischen Volksstämme sicherzustellen. Der Standpunkt, daß der Eingeborene ausgerottet werden müsse, sobald der weiße Mann seinen Fuß in das Land gesetzt hat, wird ja heute von keiner kolonisierenden Macht mehr eingenommen. Aber die Auffassung von dem außerordentlich hohen wirtschaftlichen Wert der Eingeborenen ist noch nicht überall Gemeingut geworden. In Deutschland hat die Kolonialverwaltung stets Wert darauf gelegt, die Eingeborenen zu schützen sowohl gegen ihre naürtlichen Feinde, als auch gegen eventuelle Ausschreitungen seitens der Ansiedler, Plantagengesellschaften u. dgl.

Unbedingt zu verwerfen sind Verbrecherkolonien für Deutschland, angesichts der schlechten Erfahrungen, die man allgemein mit solchen Ansiedlungen gemacht hat. Sie kommen für uns nicht in Betracht; denn Tropenkolonien mit ungesundem Klima würden einem Dahinmorden der zu Bessernden gleichkommen, während in Siedlungsgebieten sich schon in den ersten Jahren der außerordentliche Widerstand zeigt, den die Ansiedler gegen die Verbrecher leisten. Die ungünstigen

Erfahrungen, die sowohl Frankreich als auch England in dieser Beziehung gemacht haben, lassen es angezeigt erscheinen, daß man diesem Gedanken in der Praxis nicht nahetritt[1]).

Ebenso ist die Rekrutierung eingeborener Truppen für die Heimat, wie es jetzt in skandalöser Weise durch Frankreich und England geschieht, auf das entschiedenste abzulehnen. Deutschland kann es nicht mit seiner Ehre vereinbaren, neben seinen eigenen Truppen, die den heimischen Boden verteidigen, Söhne des schwarzen Erdteils kämpfen zu lassen, die durch Macht gezwungen kämpfen, ohne zu wissen wofür. Die Demonstrationen, die namentlich die Tunesier in diesem Kriege Frankreich bereitet haben, zeigen zur Genüge, welche Gefühle die Eingeborenen haben, wenn sie aus ihrer Heimat fort auf ein fernes Schlachtfeld geführt werden. Dagegen wird man es in Deutschland durchaus verstehen, wenn man in Zukunft auch solche Gebiete dem neuen Kolonialbesitz angliedert, die bisher als Hauptreservoir zur Rekrutierung unserer Feinde gedient haben.

Für Deutschland ergibt sich, wenn es eine erfolgreiche Kolonialpolitik durchführen will, die Notwendigkeit, koloniale Probleme von der heimischen Parteipolitik zu trennen und vor allem keine Kirchturmpolitik, noch weniger eine Interessentenpolitik zu treiben. Zu erstreben ist eine Kolonialpolitik, die, losgelöst von Sonderinteressen und von Parteirichtungen, sich lediglich den tatsächlichen Verhältnissen der Kolonien anpaßt und nur im Auge hat, das Interesse der Kolonien mit denen des Mutterlandes zu verbinden. — Eine Vertretung der Kolonien in Parlamenten, wie sie in der letzten Zeit häufig vorgeschlagen wurde, wird sich nicht empfehlen, da Ersprießliches hiervon nicht erwartet werden kann. Was würde z. B. ein Vertreter von Neuguinea im Reichstage erreichen oder fünf Abgeordnete für Deutsch-Ostafrika? Bei der Abstimmung haben sie keinen Einfluß und in der Budgetkommission keinen Zutritt. Bleiben diese Kolonialvertreter außerhalb der Parteien, dann werden sie praktisch nichts ausrichten. Schließen sie sich einer Partei an, können sie nur Schaden stiften. Ebenso ist der Vorschlag abzulehnen, Sachverständige ganzer Kolonien in den Reichstag zu entsenden. Es gibt wenig Sachverständige für Ostafrika, sondern meistens nur für Spezialfragen, wie z. B. für den Baumwollbau, für das Verkehrswesen, für die Eingeborenenbehandlung oder dergleichen. Aber auch diese Spezialisten werden nicht imstande sein, sich im Plenum des Reichstages genügende Resonanz zu verschaffen. Notwendig ist vielmehr, daß die einzelnen Parteien mehr als bisher Wert darauf legen, unter ihren eigenen Mitgliedern Sachkenner kolonialer

---

[1]) Vgl. Zoepfl a. a. O.

Probleme zu besitzen und im übrigen genügend Fühlung zu haben mit Sachverständigen der verschiedenen für die Kolonialpolitik in Betracht kommenden Gebiete. In den Kolonien selbst wird man dem Ausbau der Selbstverwaltung das Wort reden können, soweit es sich mit den Verhältnissen des Landes verträgt. Aber wenn man auch die Selbstverwaltungskolonien erweitert, so wird man doch nicht aus dem Auge verlieren dürfen, daß die Entscheidung über den Etat der Kolonien im allgemeinen und über die Verwendung der Geldmittel dem Reichstag vorbehalten bleiben muß. Man kann den Landesräten bzw. Gouvernementsräten eine begutachtende Stellung einräumen, das letzte Wort über die Ausgabe der Gelder und besonders über die Höhe des Reichszuschusses wird jedoch nach der allgemeinen Finanzlage des Reiches zu fällen sein. Dabei wird man daran festhalten können, daß Ersparnisse, die die einzelnen Kolonien machen, auch den Kolonien zugute kommen, und daß Deutschland sich nicht an Geldern bereichern darf, die die Kolonien infolge ihrer günstigen Entwicklung erübrigt haben.

Bisher hat sich die finanzielle Verwaltung unserer Kolonien sehr erfreulich gestaltet, wie ja der Kolonialetat für 1914 zur Genüge gezeigt hat. Es war ein Fortschritt in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kolonien eingetreten, wie er wenige Jahre vorher kaum für möglich gehalten wurde. Zwar waren die meisten deutschen Kolonien, mit Ausnahme von Togo und Samoa, auf den Zuschuß seitens des Deutschen Reiches angewiesen, aber dieser Zuschuß hat sich von Jahr zu Jahr verringert. Ermöglicht wurde das dadurch, daß die Einnahmen der Kolonien dank der besseren Kaufkraft der Bevölkerung und vor allem der erhöhten Produktion gestiegen waren. Allein in einem Jahre hatte sich die eigene Einnahme um 17 Millionen Mark erhöht. Seit der Finanzreform Dernburgs haben sich die Zuschüsse der Kolonien wie folgt entwickelt:

1907:	75,5	Millionen Mark		1911:	18,0	Millionen Mark
1908:	46,0	„ „		1912:	20,9	„ „
1909:	25,6	„ „		1913:	22,5	„ „
1910:	21,3	„ „		1914:	21,8	„ „

Nach der bisherigen Entwicklung konnte man, wenn der Krieg nicht dazwischengekommen wäre, annehmen, daß der Reichszuschuß für die Kolonien auf ein Minimum reduziert worden wäre bzw. bei einer Reihe von Kolonien fortgefallen sein dürfte.

Ein richtiges Bild der Bilanz der Kolonien erhält man erst, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Kolonien ihre eigenen Einnahmen gar nicht ganz verbrauchten, sondern nach Deckung der Kosten für die

Zivilverwaltung — der Reichszuschuß dient bei sämtlichen afrikanischen Kolonien nur zur Deckung der militärischen Lasten — noch in der Lage waren, eine Reserve zu bilden. Seit 1908 sammeln nämlich die deutschen Kolonien Ersparnisse an, die einem sogenannten „Ausgleichsfonds" überwiesen werden. Dieser Fonds hatte 1914 bereits die Höhe von 10 Millionen Mark überstiegen.

Ein sehr wesentliches Moment der Dernburgschen Finanzreform war vor allem die Deckung der Ausgaben werbender Natur durch Anleihen, die von den Schutzgebieten verzinst und getilgt werden müssen. Im Jahre 1914 betrug die Höhe dieser Anleihen 136 Millionen Mark. Eine Belastung unserer Kolonien mit Schulden ist durchaus unbedenklich, wenn die Kolonien die Beiträge zur Verzinsung und Tilgung selbst aufbringen. Im Jahre 1913 zahlten die deutschen Kolonien für diesen Zweck die Summe von 10 Millionen Mark, für 1914 war eine Summe von 12,25 Millionen Mark vorgesehen. Diesen Summen standen Zolleinnahmen in den deutschen Kolonien von 14 Millionen Mark pro 1913 gegenüber. Für 1914 lautete der Voranschlag schon auf rund 17 Millionen Mark. In diesen Beträgen waren nicht einbegriffen die Steuereinnahmen von Südwestafrika, die bei Diamanten rund 15 Millionen Mark ausmachen. Entsprechend der zunehmenden Wohlhabenheit der eingeborenen Bevölkerung und der Ausdehnung des Verkehrswesens im Innern der Kolonien, zeigten auch die finanziellen Leistungen der Eingeborenen eine steigende Tendenz. Im Etat für 1914 waren allein 9 Millionen Mark für Hütten- und Kopfsteuern vorgesehen, Abgaben, die also nur von Eingeborenen getragen werden. Das Bild, das die deutschen Kolonien in finanzieller Hinsicht boten, war daher durchaus erfreulich. Durch den Krieg ist naturgemäß der ganze Etat der Kolonien erschüttert worden, und es wird später notwendig sein, eine gründliche Finanzreform in den Kolonien durchzuführen.

Eine weitere Aufgabe der kommenden Kolonialpolitik muß es sein, die Verbindung zwischen Mutterland und Kolonie enger zu gestalten, vor allem durch reguläre Schiffsverbindungen bei möglichst niedrigen Frachten. Gerade dieses Unternehmen mag im Anfang besonders schwer sein, da die Tendenz auf dem Weltfrachtenmarkt lange Zeit sehr fest sein wird; aber für die Zukunft muß unbedingt auf einen Abbau der Frachten von und nach den Kolonien im Interesse des Verkehrs hingearbeitet werden.

Auch die Ausdehnung des telegraphischen Verkehrs, und zwar sowohl der Kabelverbindungen als auch der drahtlosen Telegraphie, die bisher viel zu wünschen übrig ließen, gehört hierher. Hier sind niedrige Sätze unbedingt erforderlich, um die Verbindung zwischen Kolonie und

Mutterland inniger zu gestalten. Von einer Ermäßigung der bisher viel zu hohen Kabelsätze hätte vor allem die Presse, und zwar sowohl die koloniale als auch die heimische, große Vorteile. Überhaupt erscheint die Förderung der kolonialen Presse in jeder Hinsicht erwünscht, damit mehr als bisher in Deutschland das Interesse für die Kolonien geweckt wird.

Die Tätigkeit der Missionen in den Kolonien ist durchaus zu unterstützen, da ihr Wert für die Kolonialpolitik unbestreitbar ist. Dabei ist aber notwendig, daß eventuelle Differenzen der einzelnen Konfessionen untereinander und auch der Missionen und der Kolonialverwaltung vermieden werden, oder daß, wo solches nicht durchführbar ist, auf alle Fälle verhindert wird, daß Streitigkeiten den Eingeborenen sichtbar werden.

Auf die Frage, ob die christlichen Missionen in Deutschland sich in Zukunft nur auf deutschen Besitz beschränken sollen, oder ob sie, ebenso wie vor dem Kriege, sowohl in deutschen Kolonien als auch in Indien, Britisch-Südafrika, an der englischen Goldküste u. dgl. tätig sein sollen, will ich hier nicht näher eingehen. Betonen möchte ich nur, daß der weitaus größte Teil aller Kolonialfreunde in Deutschland es lieber sehen würde, wenn die deutschen Missionen sich nur auf deutschen Gebieten betätigen und diese in der Kultur vorwärts bringen. In deutschen Kolonialkreisen versteht man es nicht, wenn deutsche Missionare dazu beitragen, daß der englische oder französische Kolonialbesitz wirtschaftlich gehoben wird. Ich weiß sehr wohl, daß der überwiegende Teil der deutschen Missionare anderer Ansicht ist und auf dem Standpunkt steht, daß das Christentum keine politischen Grenzen kennt. Nichtsdestoweniger dürften die Erfahrungen, die man jetzt während des Krieges gemacht hat, dazu beitragen, darüber nachzudenken, ob nicht gewisse Konsequenzen aus dem Verhalten der Franzosen und Engländer gegenüber den Missionaren zu ziehen sind.

Konzessionsgesellschaften, d. h. Unternehmungen, die besondere Landrechte oder dergleichen eingeräumt erhalten, durch die eventuell die Freizügigkeit, der Handel und der Anbau beeinträchtigt werden, sind in Zukunft zu vermeiden. Neue Konzessionen über Ländereien sollen im allgemeinen nicht erteilt werden, und die alten noch bestehenden und zahlreichen Konzessionen, wie in Südwestafrika und in Kamerun, sollen soviel wie möglich abgefunden werden, aber nach rechtlichen Grundsätzen unter Vermeidung jeglicher Härte.

Eine Ausnahme in der Erteilung von Konzessionen darf nur gemacht werden bei Gerechtsamen für den Bergbau, der ja ohne diese nicht durchführbar ist, oder bei der Einräumung gewisser Rechte für Waldausbeutung.

Dabei ist notwendig, daß ein Betriebszwang mit Fristbegrenzung vorgeschrieben wird, um eine Spekulation mit Ländereien in den Kolonien unter allen Umständen zu verhindern.

Sehr wichtig ist vor allem, daß das heimische Kapital sich mehr als bisher für die Kolonien interessiert und in größeren Mengen nach dort fließt. Die Notwendigkeit der kolonialen Kapitalsinvestition braucht hier nicht näher erörtert zu werden. Ich darf in dieser Beziehung auf meine Antrittsvorlesung am Orientalischen Seminar der Berliner Universität über „Die heimische Kapitalsinvestition und die Kolonien"[1]) verweisen, in der die wichtigsten Gesichtspunkte hierfür zusammengestellt sind. Eine koloniale Produktion ohne Kapitalsinvestition ist nicht möglich, und gerade der jetzige Krieg hat ja gezeigt, daß das Kapital in den Kolonien im Kriegsfalle meist besser geschützt ist als im feindlichen Auslande. Die Kapitalsinvestition in den Kolonien stärkt nicht die Stellung unserer Gegner auf dem Weltmarkt, sondern kommt der heimischen Volkswirtschaft und Zahlungsbilanz zugute. Vor allem kann sie im Kriegsfalle nicht ohne weiteres von den Engländern liquidiert oder sequestiert werden.

Daß zur Förderung der kolonialen Kapitalsinvestition das koloniale Gründungswesen einer eingehenden Revision unterzogen werden muß, habe ich am angeführten Ort bereits gefordert. Kolonien dürfen nicht der Tummelplatz unlauterer Elemente und zweifelhafter Spekulanten — wie das leider bisher schon zu viel der Fall war — werden.

Auf dem Gebiete der kolonialen Wirtschaftspolitik gibt es eine Fülle von Aufgaben zu lösen, für die Ansätze schon vorhanden waren. In erster Reihe wird es notwendig sein, zu untersuchen, ob die Währungsfrage in den Kolonien nicht eine gründliche Änderung erfahren kann. Es ist anzustreben, überall da, wo es möglich ist, deutsche Währung einzuführen. Auch die Frage der Zollbehandlung der Kolonien verdient ernste Aufmerksamkeit, wenngleich man sich hier vor Schlagworten hüten muß. Die Bevorzugung unserer Kolonien bei der Zollbehandlung hat erhebliche Bedenken, ohne daß ein größerer praktischer Nutzen für uns daraus erwächst. Der Ausbau des Bankwesens und namentlich des Hypothekenkredites ist ebenso wesentlich wie die Förderung des kolonialen Eisenbahnbaues. Beide tragen dazu bei, die wirtschaftliche Entfaltung der Kolonien zu beschleunigen. Während man aber das koloniale Bankwesen der privaten Initiative überlassen muß, muß der Eisenbahnbau durch den Staat betrieben werden; denn der Hauptgesichtspunkt bei kolonialen Eisenbahnen ist nicht, daß Eisenbahnen überhaupt vorhanden sind, sondern daß sie zu billigen Sätzen die

[1]) Erschienen 1912 bei Dietrich Reimer (Ernst Vohsen), Berlin.

Beförderung vornehmen. Mit Recht hat Staatssekretär Solf im Jahre 1913 in einem Vortrag gesagt: „Dem Kolonialpolitiker ist es lieber, wenn eine Bahn ganze 1 Million Tonnen Güterverkehr hat und wirft nur 1 Prozent Rente ab, als wenn sie mit 100 000 Tonnen 4 Prozent Zinsen erzielt. Was an unmittelbarer Rente eingebüßt wird, wird reichlich gewonnen in der zunehmenden Entwicklung der gesamten Wirtschaft." Dieser Standpunkt ist durchaus richtig. Es wird unbedingt auf eine niedrige Bemessung der Frachtsätze für Eisenbahnen in den Kolonien zu halten sein.

Besondere wichtige Aufgaben stehen der kolonialen Produktionspolitik bevor, da ja gerade die Produktion in Übersee für unsere Zukunft von Bedeutung ist. Es kommt nicht allein darauf an, daß die Kolonien produzieren, sondern auch darauf, daß sie das, was sie erzeugen, günstig verkaufen können. Dabei muß der Anschauung entgegengetreten werden, daß unsere Kolonien billig produzieren sollen. Dieses Ansinnen ist falsch. Die Kolonien produzieren zu Weltmarktpreisen, ohne daß man von ihnen verlangen kann, daß sie ihre Ware verschleudern. Notwendig ist nur, daß sie genügend hervorbringen, um vor allem dem heimischen Markt in solchen Mengen die Ware zuzuführen, daß er vom Ausland unabhängiger wird. Gelingt uns das, d. h. können wir eine solche Produktion in den Kolonien erreichen, dann erfüllt das überseeische Deutschland eine der wichtigsten Aufgaben, die es hat, daß nämlich die „Kolonialwirtschaft die Ergänzung der heimischen Nationalwirtschaft" sein soll. Darüber hinaus wird aber ein richtig geleiteter Kolonialbesitz auch ein Stützpunkt deutscher Macht und deutschen Ansehens auf dem Weltmarkte sein und im friedlichen sowie — wenn es sein muß — auch im kriegerischen Wettkampfe mit den Völkern zur Förderung unserer Stellung in der Weltwirtschaft und deutscher Weltpolitik beitragen.

25.

Die auswärtige Politik nach dem Kriege.

Von Dr. **Maximilian von Hagen**, Berlin.

Eine Synthese zwischen Kontinentalpolitik und Weltpolitik — das ist das Problem aller künftigen deutschen Auslandspolitik, wie es auch das Problem des Friedensschlusses ist und schon das Problem der deutschen Staatsleitung wurde, als Bismarck das Reich in den Kreis der Weltmächte einzuführen begann. Je eindringender wir die jüngste Vergangenheit unter diesem Gesichtspunkt studieren, um so klarer kommt es uns zum Bewußtsein, daß der Ausgleich der kontinentalen und weltpolitischen Tendenzen, deren innerliche Auseinandersetzung den geheimsten Reiz unserer Reichsgeschichte ausmacht und deren friedliche Lösung von unseren Gegnern verhindert wurde, den Sinn unserer machtpolitischen Entwicklung darstellt, und daß nur dieser Ausgleich den Aufbau des neuen Deutschland verbürgen kann. Sehen wir den Kampf der öffentlichen Meinung um die Kriegsziele in diesem Lichte, so offenbart sich uns handgreiflich noch einmal das Ringen des alten Festlandsgedankens mit dem neuen Weltgedanken, dessen Ausgang von dem gesunden Einfluß staatlicher Machttriebe auf die Entschließungen unserer verantwortlichen Politiker abhängen wird.

Auswärtige Politik ist ja letzten Endes immer Machtpolitik, weil die eingeborenen Instinkte der Staaten die Durchsetzung überschäumender Kräfte erheischen und der staatliche Egoismus — nach Bismarck — „die einzige gesunde Grundlage eines großen Staates bildet". Die Stärke der politischen Energien in Deutschland blieb der Welt verborgen, solange sie sich nicht in einem geeinten Staatskörper auswirken konnten. Seit der Aufrichtung des neuen Reiches aber nahm ihre Entfaltung einen so ungemessenen Verlauf, daß die Hüter des europäischen Gleichgewichts erschreckt aufhorchten, obwohl Deutschland nur in friedlichem Wettstreit mit den Völkern seinen Rang als Großmacht zu mehren bestrebt war. Die uns von den Mächten der Einkreisung bald reichlich auferlegten Fesseln, die wir ertrugen, um die Verantwortung einer Weltkatastrophe nicht auf unsere Schultern zu laden, sind freilich durch den Krieg bisher nur zum Teil gesprengt worden: Wohl haben wir die Haupteinfallstore feindlicher Erdrosselungspolitik, Belgien, Russisch-Polen, Litauen und Kurland, sowie den Balkan, dem Gegner in militärischer oder diplomatischer Arbeit ab-

gerungen; aber die See, das Element unserer Zukunft, ist uns verschlossen. Der Kontinentalpolitiker, der mit dem Rüstzeug vergangener Zeiten aus der Kriegsgegenwart seine Lehren zieht, sieht darum das Ziel unserer Geschichte in der Durchdringung Mittel- und Südosteuropas, und der Weltpolitiker, sofern er in solcher Entwicklung die Aufgaben deutscher Weltpolitik nicht erschöpft findet, scheint dieser Logik gegenüber einen schweren Stand zu haben. Hat er aber die Synthese zwischen Kontinentalpolitik und Weltpolitik im Auge, so wird er gewillt sein, gerade auf erweiterter Festlandsbasis, die uns die militärischen Ergebnisse des Krieges nahelegen, eine erfolgreich begonnene imperialistische Politik fortzusetzen, um nicht in einseitiger Betreibung naheliegender Ziele das Endziel der deutschen Geschichte zu verabsäumen: den Aufstieg Deutschlands zur gleichberechtigten Weltmacht.

Gewiß muß die Erweiterung der territorialen Basis des neuen Deutschland durch kontinentale Bündnisse in der vorgedachten Weise mit allen Kräften erstrebt werden. Denn ein staatliches Blocksystem von Helgoland bis Bagdad würde der deutschen Arbeit, dem deutschen Unternehmungsgeist, der ganzen deutschen Kultur ein reichliches Tätigkeitsfeld bieten. Aber politisch ist auch dieser Block, wenn man ihn einmal als gesichert annehmen will, geschweige denn Mitteleuropa allein, ohne die Freiheit der Meere, d. h. ohne Gleichberechtigung Deutschlands zur See, kein lebensfähiges Gebilde. Der deutsche Handel, dessen hervorragender Anteil an der Weltwirtschaft schon um die Jahrhundertwende den Vergleich mit den älteren Handelsvölkern nicht zu scheuen brauchte, kann ohne Englands Einwilligung bei seinen alten Überseeverbindungen nur wenig ausrichten; soll er sich darum auf eine neue Orientierung einlassen, auch auf die sichere Gefahr mangelnder Absatzgebiete? soll er die den deutschen Meeren zuströmenden Flüsse vernachlässigen, um der Donau seine Güter anzuvertrauen, und so mit Österreich in eine konfliktsschwangere Dauerkonkurrenz eintreten? Die Fragen aufwerfen heißt sie verneinen.

Die mitteleuropäische Idee, deren Verwirklichung solche Ergebnisse zeitigen würde, ist darum kein ausreichendes Mittel zur Bekämpfung der englischen Suprematie. Sie wäre nur wirksam nach Beseitigung dieser Suprematie. Diese Beseitigung bildet daher ein notwendiges Ziel des Krieges oder des Friedensschlusses. Denn sie ist für unsere staatliche und auch für die mitteleuropäische Zukunft eine Voraussetzung, die mit militärischen oder diplomatischen Waffen erreicht werden muß. Gelingt sie nicht mit kriegerischen Mitteln, so muß sie im Wege des Friedensschlusses versucht werden, da der Reichskanzler durch die Eröffnung der östlichen Kriegsziele unzweideutig zu erkennen gegeben hat, daß eine Verständigung im Hinblick auf die Neuordnung der osteuropäischen Verhältnisse nicht

mit Rußland gegen England erstrebt werden kann. Gelingt aber die Beseitigung der englischen Seeherrschaft zugunsten der Freiheit der Meere in der einen oder anderen Form, so wird eine Übertreibung des mitteleuropäischen Wirtschaftsgedankens zu vermeiden sein, um feindliche Gegenmaßregeln im Interesse des zukünftigen Weltfriedens zu verhüten.

Der mitteleuropäische Wirtschaftsgedanke geht ja vor allem von der Erwägung aus, daß der Wirtschaftskrieg, der dem Weltkrieg vorausging, mit gesteigerter Heftigkeit fortdauern wird, und daß sich die Zentralmächte darum auch wirtschaftlich zusammenschließen müssen, um dem vereinten Wirtschaftskampf unserer heutigen Gegner künftig die Stirn bieten zu können. Nun ist es zwar unleugbar, daß auf der Gegenseite derartige Pläne erwogen werden, und daß sie auf der Pariser Wirtschaftskonferenz greifbare Gestalt annehmen sollen; aber es hat doch den Anschein, was bei der Verschiedenheit der Interessen unserer Feinde nicht wundernehmen kann, als ob diese Pläne mehr Schreckmittel gegen unsere mitteleuropäischen Wirtschaftsprogramme darstellen sollten, und daß sie, falls sie zustande kämen, mindestens nach dem Kriege zerfallen müßten, auch wenn der Friedensschluß ihnen kein Halt gebieten könnte. Denn unsere Feinde können gerade wirtschaftlich nicht dauernd in Kampfstellung gegen uns verbleiben, weil sie kein einheitliches Wirtschaftsgebiet zu bilden vermögen und daher weit mehr noch auf Deutschland angewiesen sind, als wir auf sie, wofern sie über die wirtschaftliche Krisis nach dem Krieg hinwegkommen wollen.

Wohl preisen wir das Schicksal, daß wir dank des staatlichen Schutzes unserer Landwirtschaft gegen die nivellierenden Forderungen unserer fanatischen Industrialisierungspolitiker den „geschlossenen Handelsstaat" verwirklichen konnten. Wir haben damit nicht nur der englischen Aushungerungspolitik zu trotzen vermocht, sondern auch die ideale Forderung, die man an einen Großstaat zu stellen gewohnt ist, die Forderung nach wirtschaftlicher Selbstgenügsamkeit einigermaßen erfüllt; aber wir haben es gleichzeitig im „gemeinsamen Wirtschaftsgefängnis" erlebt, daß diese Forderung im Zeitalter der Weltwirtschaft, das durch den Weltkrieg doch nur unterbrochen worden ist, keine absolute sein darf, da sie für uns selbst durch Mittel- und Südosteuropa nicht einmal vorübergehend, geschweige denn auf die Dauer völlig befriedigt werden kann. Und wenn wir auch aus diesen Erfahrungen, um künftigen Gefahren mit Ruhe entgegensehen zu können, auf eine weit intensivere wirtschaftliche Kriegsbereitschaft nach dem Kriege bedacht sein müssen, als wir sie vor ihm betrieben haben, so werden wir doch selbst den geschlossenen Wirtschaftsstaat Mitteleuropa, diese „kräftige, aber magere" Wirtschaftsgruppe, nicht als unsere letzte Aufgabe betrachten dürfen. Wir würden mit einer solchen wirtschaftspolitischen „Schützengrabenpolitik" geradeso wie mit der politischen Zu-

spitzung des mitteleuropäischen Gedankens nur das Gegenteil von dem erreichen, was das Ziel des Weltkrieges sein muß: ein dauerhafter Friede! Ihn aber kann nur die Anziehung, nicht die Ausschließung der ehemaligen Feinde verbürgen, und es ist darum ein Gebot staatlicher Klugheit für den Sieger, auch wirtschaftlich jede mögliche Annäherung mit dem Feinde zu befördern, jede Abschließungstendenz bei ihm zu verhindern. Die Richtung für die eigene Politik ergibt sich dann aus jeweiligen Kompromissen, die unter höheren Gesichtspunkten notwendig sein können, auch wenn sie von der öffentlichen Meinung, die von mitteleuropäischen Gedankengängen präokkupiert ist, als politische Schwäche gedeutet werden sollten. Nach solchen Kompromissen wird sich auch die künftige deutsche Wirtschaftspolitik regeln müssen, sosehr dies der mitteleuropäischen Doktrin vielfach auch zuwiderlaufen mag.

Selbst der größte aller Kriege wird die Gesetze des weltwirtschaftlichen Güteraustausches nicht umstoßen können, weil diese die höchste Stufe ökonomischer Entwicklung darstellen, ihre Beseitigung also einen Rückschritt für die Welt bedeuten würde. Es ist darum nicht erstaunlich, daß auch bei unseren Feinden, nicht nur in Rußland und Italien, sondern sogar in Belgien und England die Stimmen sich mehren, die als Absage an einen dauernden wirtschaftlichen Zusammenschluß gegen Deutschland und als Kundgebung für die Wiederherstellung der weltwirtschaftlichen Gemeinschaft zu buchen sind. Es ist dies auch insofern kein Wunder, als die Welt schon einmal an den imperialistischen Plänen Joseph Chamberlains erfahren hat, daß der wirtschaftspolitische Zusammenschluß eines Reiches mit der Tendenz des Abschlusses gegen andere Staaten nicht zustande kommen konnte. Scheiterten aber schon diese Pläne an der Divergenz der Interessen Englands und seiner Kolonien sowie an der Unmöglichkeit einer wirtschaftlichen Abschließung bzw. Benachteiligung der übrigen Welt — wieviel weniger Aussicht verspricht eine Einigung unter nominell gleichberechtigten Großstaaten, die sich nicht wie Verbündete, sondern wie Besiegte allein dem englischen Interesse unterwerfen müßten, weil dieses die Erledigung seines stärksten europäischen Konkurrenten erfordert!

Aber selbst wenn dem allen nicht so wäre, so würde sich doch beim Friedensschluß Gelegenheit bieten, jeder wirtschaftlichen Einkreisung vorzubeugen, indem wir durch günstige Handelsverträge das alte wirtschaftliche Verhältnis mit möglichst vielen unserer Gegner wieder anzubahnen und damit einen Fortbestand der feindlichen Koalition unmöglich zu machen suchen. Gerade hier bieten sich die Handhaben, die alte Gegnerschaft zu überwinden und neue Eventualitäten für die Zukunft zu eröffnen.

Ein siegreiches Deutschland wird freilich die Gunst der Lage nicht ungenützt lassen dürfen und jedes Mittel ergreifen müssen, um das Bündnis

mit seinen Kriegsgenossen nicht nur politisch — im Sinne der Bismarckischen Bestrebungen nach einem öffentlichen Schutz- und Trutzbündnis gegen jedermann —, sondern auch wirtschaftlich zu vertiefen und damit immer lebensfähiger auszugestalten. Eine einseitige Verfolgung dieses gegebenen Zieles aber wäre vom Übel, wenn Deutschland seine Stelle in der Welt wieder einnehmen will, wozu es der Weltmächte bedarf, die heute mit offenem oder verdecktem Visier gegen uns kämpfen. Diese nicht zu dauernder Gegnerschaft zu verurteilen, ist Sache eines Friedensschlusses, der keine Brücke vollständig abbricht, sondern alle Bündnismöglichkeiten offenhält. Sache der künftigen Politik aber ist es, alle sich ergebenden politischen Kombinationen ohne Rücksicht auf erlittenes Unrecht für unsere Interessen auszunützen und keinen zurückzustoßen, der zu gemeinsamer Arbeit bereit ist. Vermag es der Friedensschluß zu erreichen, daß sich neue Bündnismöglichkeiten ergeben, erreicht er es nur, daß wir uns bündnisfähig erhalten für jedermann, so werden wir ohne Rücksicht auf Schlagworte diese Bahnen ernstlich erwägen müssen. Es hieße die Zukunft Deutschlands verbauen, wollte man den Kurs ausschließlich auf Mitteleuropa gerichtet halten.

Uns Heutigen aber ziemt es allein, nach der Richtung unserer künftigen Auslandspolitik auszuschauen, die nur in der organischen Fortführung unserer staatlichen Entwicklung von einer europäischen Großmacht zu einer weltpolitisch ausgreifenden Vormacht begriffen werden kann. Es wäre müßig, Programme aufzustellen, die dem ehernen Gang der Ereignisse, diesem „Vater aller Dinge“, vorgreifen würden, und die namentlich bei außerpolitischen Fragen immer mißlich sein müssen. Denn der beständige Wechsel der Geschehnisse spottet nun einmal jeder Schematisierung, so daß der Politiker nur in fortwährender Anpassung seiner Ziele an die Gegebenheiten der jeweiligen Lage arbeiten kann, oft sogar von der Woge der Geschehnisse sich tragen lassen muß, ehe er sie seinem Steuer dienstbar zu machen vermag. Besonders die auswärtige Politik bleibt eben die „Kunst des Möglichen“, die mit der Konsequenz des Gedankens im ewigen Kampfe liegt, und es kann demgemäß nur die Aufgabe des Zeitgenossen sein, über ihre Voraussetzungen und Möglichkeiten nachzudenken. Nur so werden auch wir, die wir in den Kriegszielen noch nicht einmal klar sehen, geschweige denn die Ergebnisse des Friedensschlusses voraussagen können, nicht doktrinären Phantomen nachjagen, die im Bereiche der Realitäten keine Lebensfähigkeit besitzen, mögen sie noch so mathematisch-exakt ausgedacht sein.

Die Gegebenheiten unserer heutigen Lage sind klar: Deutschland wächst im gemeinsamen Kampfe mit seinen Bundesgenossen immer enger zusammen, und es gibt keine Stimme in Deutschland, die die Fortdauer

des neuen Vierbundes nach dem Kriege nicht wünschte. Die Bismarckische Festlegung des mitteleuropäischen Bündnisses hat ihre Feuerprobe glänzend bestanden und ihre Anziehungskraft auf den Balkan von neuem bewährt; sie kann auch, seitdem die bulgarisch-türkischen Differenzen über Thrazien und Mazedonien beseitigt sind, bei einem siegreichen Ausgang unserer Waffen mit einer dauerhaften Erweiterung unseres Bündnissystems auf der Grundlage unserer gegenwärtigen Kriegsgemeinschaft wohl rechnen. Gelingt es, die russische Begehrlichkeit vom Balkan abzuhalten und auf Ostasien zurückzulenken, so ist die orientalische Frage als gelöst zu betrachten, insofern das Spiel der Mächte mit den Balkanstaaten zum Zwecke der Gleichgewichtsregelung unterbunden wird; denn auch Rumänien und Griechenland werden sich unter deutsch-österreichische Obhut flüchten müssen, um im Bereiche der Starken ihre Interessen zu wahren. Dann aber wird der Balkan aufhören, der Wetterwinkel Europas zu sein, in dem die Weltmächte so gern die Atmosphäre erhitzten, um eine Entladung vorzubereiten, unter deren Schutze sie ihre Geschäfte besorgten.

Die politischen Möglichkeiten, die sich aus dieser beherrschenden europäischen Stellung für Deutschland ergeben würden, sind für den Staatsmann, der über die daraus erwachsenden Aufgaben hinweg nach neuen Verbindungen ausschaut, außerordentliche. Denn es bedarf keiner Erläuterung, daß die Mächte, die uns heute fremd, feindlich oder auch nur unentschlossen gegenüberstehen, nicht außerhalb unserer Entwicklung verbleiben werden, wenn diese Entwicklung ihnen Anteile verspricht, die sie auf der Gegenseite nicht erzielen können. Mit dem erneuten Austausch materieller und ideeller Güter aber wird sich schneller, als heute denkbar erscheint, auch die politische Gemeinsamkeit wieder herausbilden, die der Gang diplomatischer Geschäfte mit Notwendigkeit befördert.

Natürlich werden es zuerst die Neutralen sein, die wir nach dem Kriege wieder an uns ziehen können, und es wird eine dankbare Aufgabe sein, denjenigen von ihnen, die uns mit Mißtrauen oder Feindseligkeit betrachteten, durch die Tat zu beweisen, daß wir die gewaltigen Lasten dieses Riesenkampfes auch in ihrem Interesse auf uns genommen haben. Je größer sich das Geschlecht zeigen wird, das die ersten Friedensjahre durchlebt, um so größer wird der Erfolg sein. Werden wir der Welt auch im Frieden die entschlossenen Züge des kriegerischen Deutschland erblicken lassen, werden wir nicht in Genußsucht und Spekulation verfallen, wie die Generation der „Gründerjahre" nach dem siebziger Kriege, werden wir noch rechtzeitig der unsozialen Gesinnung steuern, die sich immer fühlbarer geltend macht in dem schamlosen Wucher profitgieriger Interessenten, so werden die Völker der neutralen Staaten in Europa mit

Freuden folgen, wenn ihre Staatsmänner einen engeren Anschluß an Deutschland vorbereiten.

Schon zu Beginn des Krieges hat man in Deutschland den kleinen neutralen Staaten klarzumachen gesucht, daß wir auch ihre Angelegenheiten vertreten, wenn wir gegen England und Rußland kämpfen. Sie haben diese Sprache ungern gehört, weil sie dahinter die gleiche Aufforderung zur Kriegsteilnahme vermuteten, die ihnen von den Mächten der Einkreisung kam, denen die moralische Kraft Mitteleuropas nicht zu Gebote stand. Inzwischen haben sie den unzweideutigen Sinn unserer Worte verstehen gelernt, nachdem sie am eigenen Leibe verspüren mußten, daß sie der englischen oder russischen Knechtschaft dauernd verfallen würden, wenn Deutschland nicht siegreich aus diesem Kriege hervorgeht. Schweden sieht mit Besorgnis die russischen Umtriebe an der finnischen Grenze und auf den Ålandsinseln, und es weiß, daß es, wenn Deutschland seinen Feinden unterlegen wäre, vor der russischen Szylla sich nur in die englische Charybdis hätte retten können. Seine Interessen decken sich vollständig mit den vom Reichskanzler bekanntgegebenen östlichen Friedenszielen, und es gilt daher, die schwedischen Sympathien für Deutschland in jeder Weise zu fördern, um nach dem Kriege einen Bundesgenossen gegen die gemeinsame russische Gefahr zu gewinnen und so den Weltfrieden gegen Osten zu sichern. Wird dies erreicht, so wird auch diejenige sozialdemokratische Gruppe in Schweden, die heute dem Einfluß englischer Stimmungsmache verfallen ist, ihre antideutsche Agitation aufgeben und in gemeinsamer Arbeit mit ihren realpolitischer denkenden Parteigenossen für größere Sicherheit ihres Landes an der Seite der Mittelmächte eintreten. Dann aber wird auch Dänemark und Norwegen sich der alten skandinavischen Einheitsträume erinnern, die sich schon heute in den gemeinsamen Dreikönigskonferenzen von neuem beleben und die in ihrem Anschluß an Deutschland ihr geschichtliches Ideal erblicken. Und in der Tat würde eine gemeinsame auswärtige Politik die drei Nordstaaten mit Notwendigkeit zu einem Bündnis mit Deutschland führen, da nur Deutschland in der Lage ist, die skandinavischen Interessen gegen Rußland und gegen England zu verteidigen.

Nicht anders steht es mit Holland. Wohl hat es der Unterseeboot- und Minenkrieg mit sich gebracht, daß wir holländische ebenso wie andere neutrale Interessen gegen unseren Willen gelegentlich verletzen mußten. Wenn aber auch darob oft begreifliche Ungeduld und Mißstimmung in den betroffenen Ländern entstand, so erkannte doch gerade die holländische Regierung, daß Deutschland in seinem Kampfe für die Freiheit der Meere nur alte holländische Ideale zu verwirklichen sucht, und daß es in diesem Kampfe die Interessen der holländischen Schiffahrt weit besser zu wahren

bestrebt ist als die englische Kriegführung, die dennoch die Parole des Kampfes für die neutralen Rechte unentwegt im Schilde führt. Allen Anfechtungen zum Trotz beobachtete sie daher eine aufrichtige Neutralitätspolitik, die es ihr ermöglicht, daß auch ihre Interessen im Friedensschluß gewahrt werden. Der Sieger aber hat auch hier ein gewichtiges Wort zu sprechen, und es ist unstreitig, daß ein siegreiches Deutschland Hollands koloniale Interessen gegen den Ansturm Japans eher zu verteidigen bereit sein wird als Japans englischer Bundesgenosse, der seine Helfershelfer von jeher nicht aus eigener Tasche zu entlohnen pflegt, wobei ihm diesmal sein altes Vorkaufsrecht auf die holländischen Kolonien als bequemes Zahlungsmittel zustatten käme. So verbindet uns auch mit Holland ein gemeinsames Interesse, dessen gegenseitige Förderung nach dem Kriege dem wohlverstandenen Eigennutz beider Staaten entsprechen würde.

Einem so gearteten mitteleuropäischen Bündnissystem, in dem Deutschland, Österreich-Ungarn, Bulgarien und die Türkei das militärische Rückgrat für alle daran teilnehmenden Staaten bilden würden, dürften sich auch Luxemburg und die Schweiz mit Rücksicht auf ihre bedrohliche französische und italienische Nachbarschaft auf die Dauer nicht verschließen, während Belgien ihm durch wirtschaftliche und militärische Sicherheiten wenigstens insoweit angegliedert sein müßte, daß es nicht erneut zum Brückenkopf englischer Einmischung auf dem Kontinent werden kann. Eine Anbahnung gegenseitiger Wirtschafts- und Zollerleichterung unter den beteiligten Staaten würde das Ihre tun, um Interessengegensätze auszugleichen und den mitteleuropäischen Frieden herzustellen, der die sicherste Grundlage des künftigen Weltfriedens bilden wird. In diesem Bündnissystem würden sich alle kontinentalen und weltpolitischen Interessen sammeln können, weit mehr als in einer ausschließlich deutsch-österreichisch-ungarischen Bundesgemeinschaft, die uns nur die notwendigste kontinentalpolitische Sicherung verschaffen wird. Denn erst in einem ausgedehnten mitteleuropäischen Bündnissystem würde eine Weltpolitik möglich sein, in der die Freiheit der Meere durch einen Mächteblock verbürgt wäre, dem gegenüber England jede Suprematiegelüste aufgeben müßte. In dieser Konstellation würde Deutschland im Verein mit Schweden und Dänemark die Freiheit der Ostsee, im Verein mit Holland und Norwegen die Freiheit der Nordsee, im Verein mit Österreich und der Türkei die Freiheit des Mittelmeeres, im Verein mit Rumänien und Bulgarien die Freiheit des Schwarzen Meeres gegen die feindlichen Seemächte verteidigen können, und durch das Übergewicht seiner weltwirtschaftlichen Stellung würde dieses größere Mitteleuropa automatisch die Freiheit der Ozeane erzwingen gegen jeden Staat, der sie auch nur in seinem engeren

Machtbereich zu beeinträchtigen strebte. Wären die Vereinigten Staaten von Amerika sich ihrer wahren Interessen bewußt, so müßten auch sie die friedenverbürgende mitteleuropäische Gemeinschaft im Kampf für die Freiheit der Ozeane unterstützen, bis England und im fernen Osten Japan jeden Versuch ihrer Monopolisierung endgültig aufgeben würden.

Diese weitere mitteleuropäische Gemeinschaft würde vor der engeren den Vorzug haben, daß sie im Wege politischer Bündnisse und wirtschaftlicher Annäherung erreichbar wäre und dabei die geschichtlich begründete Individualität der beteiligten Staaten unberührt ließe. Der wunde Punkt des engeren Mitteleuropa ist ja der, daß Deutschland und Österreich-Ungarn, wenn sie allein bleiben würden, so zusammenwachsen müßten, daß sie einem erneuten feindlichen Angriff auch ohne weitere Bundesgenossen standzuhalten vermögen. In dieser Erkenntnis konstruieren die Mitteleuropapolitiker einen Organismus, der wirtschaftlich einen Bundesstaat und politisch einen Staatenbund darstellen würde, und dies nur darum, weil auch sie daran zweifeln, daß ein mitteleuropäischer Bundesstaat bei der Verschiedenheit der Nationalitäteninteressen der österreichischen Doppelmonarchie zu einem guten Ende führen könnte. Durch eine überstaatliche Organisation suchen sie dann freilich wenigstens eine mitteleuropäische Gesamtstaatspersönlichkeit herauszuarbeiten, wobei sie sich durch das Erlebnis des Deutschen Bundes nicht schrecken lassen, da sie sowieso die ganze deutsche Geschichte noch einmal durchlaufen, um mit großdeutschen Postulaten die Bismarckische Reichsgründung zu überspringen. Wie im Wirtschaftlichen, wo sie den Bundesstaat auch nur als Ideal aufstellen, weil sie die Verwirklichung einer mitteleuropäischen Zollgemeinschaft ohne Schädigung Österreichs nicht verantworten können, nehmen sie auch im Politischen ihre Zuflucht zu der Hoffnung, daß die Lösung der polnischen Frage auf der Grundlage der gegenwärtigen gemeinschaftlichen Herrschaftsübung vielleicht den „stärksten Antrieb“ bilden werde zu der „Gründung“ von Mitteleuropa. Erfolgt diese Lösung, die, wie Adolf Grabowskys „Polnische Frage“ gezeigt hat, keineswegs eine Wiederholung schleswig-holsteinscher Erfahrungen zu sein braucht, aber in anderer Form, so vermindern sich die Hoffnungen auf einen Kristallisationspunkt für einen mitteleuropäischen Staatenbund. Und auch Bismarcks „pragmatische“ Bündnisbestrebungen vom Jahre 1879, die wir wie angedeutet heute verwirklichen müssen, sind keineswegs nennenswerte Beweise für die Unumstößlichkeit des mitteleuropäischen Staatsgedankens, da derselbe Bismarck in dem Bestreben nach möglichster Unabhängigkeit seiner Reichsschöpfung wenige Jahre später die Rückversicherungspolitik mit Rußland begründete und deren Aufgabe durch den neuen Kurs bis an sein Lebensende aufs schärfste bekämpfte, obwohl gerade sie eine

eindeutige Erklärung für das Bismarckische Bündniswerk von 1879 zum Ausdruck brachte. Und ebenso war Fürst Bülows Wort von der „Nibelungentreue“ nichts weniger als eine „starke mitteleuropäische Weissagung“, sondern ein in feierlicher Stunde gewähltes politisches Schlagwort, das wohl ein Bekenntnis zum Zweibund als der stärksten Grundlage unserer Weltstellung enthält, aber keineswegs eine Auslegung im Sinne des mitteleuropäischen Staatsgedankens zuläßt. Mit anderen Worten: so sehr auch Deutschlands Reichskanzler von Bismarck bis Bethmann von der Notwendigkeit einer deutschen Deckung Österreichs gegen Rußland immer überzeugt waren, so wenig haben sie je in einer Richtung gearbeitet, die die Individualität des deutschen oder des österreichischen Staates zugunsten einer überstaatlichen Gesamtorganisation zu schmälern vermocht hätte. Da aber diese überstaatliche Idee im Wege von Verträgen schwer zu verwirklichen ist, weil Verträge lösbar sind oder doch der Entwicklung unterliegen, so denken diejenigen wenigstens konsequent, die die Gründung eines mitteleuropäischen Reiches als ein Ziel aufstellen, das nur durch die staatsbildende Kraft eines Krieges im Wege der Macht erreicht werden könne.

Man staunt freilich, wenn man solche Projekte liest, wohin die Naumannsche Prophetie und ihr Aufruf zur Nachfolge und Verkündung von Mitteleuropa führen konnte. Man fragt vergebens, wo die Analogien zur Bismarckischen Reichsgründung liegen sollen, die von Geschlechtern ganz Deutschlands ersehnt wurde, während der mitteleuropäische Gedanke nichts als eine Umdeutung des großdeutschen Gedankens ist, der heute nur noch bei vereinzelten Gruppen lebendig ist, und der in seiner neuen Naumannschen Färbung — nach ihrer Vorbereitung durch Friedrich List — höchstens bei Konstantin Frantz vorgedacht worden ist. Von einer Verschmelzung ihrer Reiche haben dagegen sämtliche politischen Köpfe der verbündeten Mittelmächte bis vor dem Kriege sicherlich niemals geträumt. Will man daher für solche Phantasien Worte unseres größten deutschen Staatsmannes zitieren, der gewiß der „Meister“, aber keineswegs der „Anfänger Mitteleuropas“ genannt werden kann, so gelten demgegenüber vor allem diese seine Worte nicht nur für Deutschland, sondern auch für Österreich-Ungarn: „In erster Linie kommt die Nation, ihre Selbständigkeit, unsere Organisation — in der Weise, daß wir als große Nation in der Welt atmen können.“ Die gemeinsamen Orientinteressen, die gemeinsame Gegnerschaft gegen den russischen Rivalen auf dem Balkan und in Kleinasien werden uns immer wieder zusammenführen; denn eine gemeinsame österreichisch-russische oder deutsch-russische Politik würde den Partner Rußlands zu dessen Vasallen machen und seinen ehemaligen Bundesgenossen zu einer

Bedeutungslosigkeit verurteilen, die dem Abtrünnigen sehr bald zum eigenen Schaden ausschlagen würde. In dieser Erkenntnis werden Deutschland sowohl wie Österreich ihre besonderen Aufgaben gesondert verfolgen, in gemeinsamen Fragen aber immer gemeinsam handeln müssen. Eine überspannte politische Gemeinsamkeit aber würde das natürliche Bundesverhältnis beider Reiche eher gefährden als fördern, da es nur auf der Grundlage gegenseitiger Achtung ihrer Individualität und ihrer Sonderinteressen eine gesunde Fortentwicklung verspricht.

Nur auf solcher Grundlage denken wir uns auch das weitere Mitteleuropa, denn nur bei vollständiger Wahrung der Souveränität der verbündeten Staaten wäre ein größeres mitteleuropäisches Mächtesystem möglich. Damit aber wäre das Ziel dieses Krieges, die Sicherung des Weltfriedens, auf lange Zeit verbürgt, und dieser mitteleuropäische Friede würde eine abermalige Verjüngung des alten Europa zur Folge haben. Für Deutschland würde die Erfüllung seiner weltgeschichtlichen Bestimmung herannahen, und die angeschlossenen Bundesgenossen würden unter dem Schutze einer ungeahnten Entwicklung unseres Reiches einer glänzenden Blütezeit entgegengehen. Unter Überwindung aller durch den Krieg geschlagenen Wunden würde Deutschland erst jetzt die weltpolitischen Aufgaben verwirklichen können, die ihm von neidischen Feinden mißgönnt wurden; und es wird nur in solchem Rahmen das deutsche Jahrhundert heraufführen können, in dem der jetzt soviel geschmähte deutsche Name zu neuen Ehren kommen wird.

Erinnern wir uns der Mobilmachungstage, so steht vor unserem geistigen Auge der unvergeßliche Eindruck einer deutschen Erhebung, wie sie keine Zeit deutscher Geschichte größer gesehen hat. Die Erhaltung und Förderung dieser Gesinnung und dieser elementaren Kräfte gehört zu unseren größten Zukunftsaufgaben. Zu ihrer Nutzung aber bieten sich gerade auf dem Gebiete der auswärtigen Politik für ein siegreiches, weltpolitisch nicht benachteiligtes Deutschland bedeutende Aussichten. Denn dann ist die Zeit gekommen, wo diese Kräfte endlich einmünden können in den Strom imperialistischer Bestrebungen, der sie als Erzieher und Forscher, als Siedler und Kaufleute über See, in Kolonien und Absatzgebiete hinausführen wird, wo sie deutsche Bildung und deutsche Fertigkeiten verbreiten und vertiefen können. Dann wird auch für die überschüssige Intelligenz Gelegenheit sein, in alten und neuen Kolonien Deutschlands wieder aufzubauen und zu vollenden, was jetzige Gegner zerstört oder vernachlässigt haben. Und damit wird sich auch der Gesichtskreis der Deutschen, der so lange unter politischer Kleinstaaterei und Saturiertheit zu leiden hatte, entsprechend der erweiterten Machtsphäre ihres Landes vergrößern. Vor allem aber wird sich dann zeigen, ob der

Deutsche die Ideale, die dieser Krieg hervorgebracht hat, rechtfertigen wird, und ob der deutsche Imperialismus nur eine Neuauflage oder eine höhere, beseeltere Stufe höchster machtpolitischer Entwicklung darstellen wird.

Auch der englische Imperialismus war ja ursprünglich von Idealen getragen, die auf den Puritanismus zurückgehen, die aber in dessen erstarrten Formen heute nur noch einen äußerlichen Firnis für die Umwandlung zum reinen Merkantilismus abgeben. Der Napoleonische Imperialismus ging von dem Gedanken der Aufklärung und der Revolution aus, für die er in der Welt warb, um so seine machtpolitischen Hegemoniebestrebungen zu verschleiern. Der Imperialismus, wie ihn die Vereinigten Staaten von Amerika vertreten, verbindet beide Ideale in verwässerter Form mit der Doktrin, daß Amerika den Amerikanern gehöre, wobei freilich der Begriff der amerikanischen Einflußsphäre immer weitere Kreise zieht und längst diejenige des asiatischen Imperialismus Japans und der mit ihm konkurrierenden europäischen Weltmächte empfindlich berühren sollte. Der italienische Imperialismus, der sich durch seine Kriegsteilnahme auf der falschen Seite fürs erste selbst gerichtet haben dürfte, setzt sich aus verschwommenen romanischen, altrömischen und sozialistischen Idealen zusammen und stellt die unklarste Form seiner Gattung dar, obwohl diese in Italien fortgesetzt erörtert wird. Der russische Messianismus endlich, der die größte Zukunftsgefahr in sich birgt, weil er die ganze Nation hinter sich hat, wurzelt in der religiösen Überzeugung, daß der unaufhaltsam anwachsende Strom der russischen Bevölkerung dazu berufen sei, die Welt von einer morschen, atheistischen westlichen Zivilisation zu erlösen und durch eine gesündere, moskowitisch-byzantinisch-tatarische Kultur unverbrauchter östlicher Massen zu ersetzen. Neben dieser von Kirche und Staat getragenen großrussischen Eroberungspolitik, die sich auf eine alte geschichtliche Tradition berufen kann, verdient der rein merkantile Imperialismus der Liberalen (Kadetten) als eine von den russischen Idealisten scharf bekämpfte Macht eine besondere Beachtung.

Allen diesen Formen des Imperialismus ist der Glaube gemeinsam, daß die sie vertretenden Völker auserwählt seien zur Beherrschung der Welt oder vorerst desjenigen Weltteiles, dem sie angehören. Dem deutschen Volkscharakter entspricht solche Auffassung nicht — nicht weil er zu unnötiger Bescheidenheit neige, sondern weil er wie kein anderer unter dem Einfluß geographischer Bedingungen die Elemente der ihn umgebenden Kulturen in sich aufzunehmen gelernt hat und so vor der Überhebung über andere Kulturen bewahrt geblieben ist. Es braucht nicht erneut bewiesen zu werden, daß das Dichterwort, daß am deutschen Wesen noch

einmal die Welt genesen werde, geschweige denn das von der Sehnsucht nach deutscher Einigung diktierte Heimatlied „Deutschland, Deutschland über alles“ diesen Sinn nicht enthalten. Und es ist nach dem ganzen Gang unserer Geschichte kein Wunder, daß dem so ist, und daß der Imperialismus daher in Deutschland im allgemeinen unbeliebt und ungekannt ist. Man wehrte sich gegen ihn, weil man ihn nach seiner augenfälligsten Gestalt im großbritischen Weltreich für einen ideallosen Wirtschaftsmechanismus hielt, vor dem man das Land der Dichter und Denker bewahren wollte. Und man bemaß ihn auch nach den Anfängen unserer Weltpolitik unrichtig, weil diese einen Imperialismus nicht darstellen konnten, solange nicht ein Krieg die Fesseln unserer kontinentalpolitischen Engigkeit zu sprengen vermochte. Seitdem dieser Fall eingetreten ist, hat man sich dem Problem des deutschen Imperialismus erneut gewidmet, wobei man zu verschiedenen Lösungen kam. Sicherlich bildet der mitteleuropäische Imperialismus in der populären Naumannschen Form mit seiner „neudeutschen Wirtschaftskonfession“, seinem überhitzten Wirtschaftsidealismus, der im Grunde eine materialistische Romantik positivistisch-pragmatistischer Färbung darstellt, mit seinen ganz auf Friedrich Listsche Kampfpolitik gegen England gestellten Abschließungstendenzen, die niederste Form imperialistischer Politik, in der wir nicht nur keine Vorbereitung eines pazifistischen Zeitalters zu erblicken vermögen, sondern im Gegenteil eine Verewigung des gegenwärtigen Völkerringens. Diese Form würde dem Kontinent nach Art der napoleonischen Englandpolitik in einen Existenzkampf mit dem britischen Weltreich verwickeln, der das alte Europa zertrümmern müßte und den aufsteigenden Weltmächten in West und Ost ihren schon heute erreichten Vorsprung endgültig sichern würde.

Der deutsche Imperialismus wird darum solche Bahnen nicht beschreiten dürfen, denn er kann nur bestehen, wenn er gesättigt ist mit den Kräften des deutschen Idealismus, und wenn er frei ist von den Mitteln der Unterdrückung, in denen frühere Weltvölker ihre Aufgabe erblickten. Der deutsche Imperialismus ist kein politischer und kein wirtschaftlicher Selbstzweck, sondern er kann nur Mittel sein zur Erfüllung äußerlicher und innerlicher Zwecke. Der äußere Zweck ist die Lebensluft, die Deutschland in Europa und in der Welt ebenso verlangen muß, wie sie andere Völker vor ihm verlangt und erlangt haben. Die Einkreisungspolitik, die uns diese Lebensluft beschränken wollte, um uns zu ersticken, und die heute in der Aushungerung Deutschlands und seiner Verbündeten ihr wahres Antlitz enthüllt hat, muß ihr Gegenstück finden in einer Auskreisungspolitik, die es uns ermöglicht, unser Dasein politisch, wirtschaftlich und kulturell unbeeinträchtigt von feindlichen Mächten zu führen. In der Er-

füllung dieses äußeren Zweckes werden wir auch den inneren, wichtigeren an uns erfahren: Indem wir fremde Kultur, fremde Denk- und Arbeitsweise gegen die unsere austauschen und in uns aufnehmen, werden wir selbst wachsen und eine Völkerverständigung anbahnen helfen, die durch den Weltkrieg nicht nur unterbrochen, sondern vernichtet scheint. In dieser pädagogischen Seite — pädagogisch für uns und für die anderen — erblicken wir die Hauptaufgabe des deutschen Imperialismus, eine Aufgabe, der wirtschaftliche und territoriale Grundlagen natürlich nicht fehlen werden, die aber in erster Linie die offene Tür für deutsches Leben in aller Welt beansprucht. Würden wir durch einen wirtschaftlichen Imperialismus innerlich verarmen, so werden wir durch eine derart auf gegenseitige Erziehung gerichtete Weltpolitik, die keine Weltherrschaft erstrebt, sondern nur eine Mitherrschaft an der Regierung der Welt, uns wahrhaft bereichern und erweitern. Erwägt man Charakter und Begabung des deutschen Volkes, so erscheint eine solche weltpolitische Erziehungspolitik realpolitischer als eine von Land- und Erwerbshunger getriebene Ausbeutungspolitik, die das Kennzeichen überlebter Weltherrschaftsbestrebungen ist, von denen sich der deutsche Imperialismus fernzuhalten haben wird.

Die Möglichkeiten deutscher Weltpolitik entsprechen diesen Grundsätzen. Territorial können wir nur in Mittelafrika vorgehen, denn nur hier ist ein organisches Zusammenwachsen unserer Schutzgebiete zu einem Kolonialreich möglich. Nur hier haben wir Aussicht, im Friedensschluß zu dem Verlorenen Gebiete hinzuzugewinnen, die uns teils als Siegespreis, teils als Kompensation anheimfallen werden. In der Südsee ist das unmöglich, so daß die Kolonien, die wir dort etwa zurückerlangen oder eintauschen können, nur als Stützpunkt deutscher Seegeltung in Frage kommen. Im Orient, mit Ausnahme von Persien, wo wir uns von der russisch-englischen Auseinandersetzung klüglichst fernzuhalten haben werden, sowie in China ist von territorialer Kolonialpolitik natürlich keine Rede. Hier gilt es, analog der von Deutschland auch vor dem Kriege verfolgten Politik, vor allem die wirtschaftliche und kulturelle Seite unter dem Gesichtspunkt des pädagogischen Imperialismus zu verfolgen, die offene Tür zu wahren und für die Erhaltung und Förderung der Unabhängigkeit und Geschlossenheit der nahen und fernen Orientmächte einzutreten. Auf solcher Grundlage werden wir auch die kulturelle Verbindung mit den Auslandsdeutschen wiedergewinnen, die für die Zukunft des deutschen Weltalters von größter Bedeutung ist, die aber vernachlässigt werden mußte, solange Deutschland seinen Anspruch auf Weltgeltung nicht mit Blut und Eisen durchzusetzen vermochte.

Von einer Synthese zwischen Vergangenheit und Zukunft, zwischen Kontinentalpolitik und Weltpolitik, in der wir das Problem der aus-

wärtigen Politik nach dem Kriege erkannten, versprechen wir uns die rechte Erfüllung der uns gesteckten Ziele und die glückliche Vereinigung aller geschichtlichen Kräfte in einer höheren Einheit, die erst die wahre Vollendung des Bismarckischen Erbes darstellen wird. Bismarcks Erbschaft kann ja nicht gesondert, nach der jeweiligen Stellung des großen Kanzlers zu politischen Fragen seiner Zeit, für die Gegenwart gedeutet werden; man kann sie vielmehr nur allgemein unter dem Gesichtspunkt der geschichtlichen Fortbildung begreifen. Es haben darum weder die Kontinentalpolitiker noch die Weltpolitiker recht, wenn sie sich auf seinen Namen berufen, sondern nur diejenigen, die in einer Auflösung des Gegensatzes zwischen beiden Richtungen die Erfüllung der deutschen Zukunft im Geiste Bismarcks erblicken. Bismarck führte Deutschland nach langem Zögern und nach reiflichster Überlegung in den Kreis der Weltmächte ein. Er tat es in Anpassung an die deutsche Entwicklung, die vom reinen Ackerbaustaat zum gleichberechtigten Industriestaat und damit notwendigerweise zum Überseehandel und zur Kolonialpolitik drängte; aber er vermied es, die neue Politik auch zum Grundsatz zu erheben. Die Regierung Kaiser Wilhelms II. hat dann in der Zeit eines Vierteljahrhunderts die verschiedensten Wege versucht, um deutsche Weltpolitik auch als Grundsatz lebensfähig zu machen. Das Bündnis mit Österreich und die Verbindung mit der Türkei, die Gründung der Flotte und die Stärkung des Heeres haben aber nicht ausgereicht für die endgültige Durchsetzung unserer weltpolitischen Bedürfnisse, und die deshalb mit unermüdlicher Geduld wiederholten Versuche einer wechselnden Verständigungspolitik mit England, Frankreich, Rußland oder Amerika blieben immer wieder für den Endzweck ergebnislos. Der Weltkrieg hat uns unsere kontinentale Stellung, auf der wir allein weltpolitisch weiterbauen können, nicht nur erhalten, sondern ungeheuer erweitert. Mit den Pfändern, die wir für unsere militärische Sicherheit entbehren können, werden wir für unsere weltpolitische Zukunft zu wuchern haben; denn es ist eine unbestreitbare geschichtliche Erfahrung, daß auf dem Kontinent über das Schicksal der Kolonien entschieden wird. Das gesteigerte Ansehen aber, das aus dem deutschen Endsieg dem Deutschen Reiche in aller Welt erwachsen wird, wird die Verschmelzung kontinentaler und weltpolitischer Tendenzen erleichtern und einem auf breiter festländischer Basis ruhenden deutschen Imperialismus zum Durchbruch verhelfen.

Berlin, Ostern 1916.



Druck der Union Deutsche Verlagsgesellschaft in Stuttgart.

